



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO

EDILSON SANTOS BARROS

O VETO JURÍDICO COMO INSTRUMENTO DE
CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE NOS ANOS
DE 2007 A 2010

Brasília

2014

EDILSON SANTOS BARROS

**O VETO JURÍDICO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE PREVENTIVO DE
CONSTITUCIONALIDADE NOS ANOS DE 2007 A 2010**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro– ILB como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Linha de pesquisa: Processo e funções do Legislativo

Eixo temático: Política e Legislação

Subeixo temático: Controle Constitucional

Orientadora: Roberta Simões Nascimento

Brasília

2014

Edilson Santos Barros

**O VETO JURÍDICO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE PREVENTIVO DE
CONSTITUCIONALIDADE NOS ANOS DE 2007 A 2010**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro– ILB como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Brasília, 1º de dezembro de 2014

Banca Examinadora

Prof^ª. Ma. Roberta Simões Nascimento (Orientadora)

Anderson de Oliveira Noronha (Avaliador)

Dedico esta monografia à minha esposa, companheira e amiga de todas as horas, que me incentivou a enfrentar o desafio da especialização, mesmo sabendo de todas as renúncias em que isso implicaria. E também às minhas filhas, que revigoram minhas forças todos os dias com um simples sorriso, a quem deixo o exemplo de buscar o conhecimento e de nunca desistir de aprender.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Supremo Criador, por ter me dado as condições para superar todos os obstáculos.

A toda minha família, pelas orações, palavras de incentivo e de motivação nos momentos mais difíceis.

Ao Instituto Legislativo Brasileiro, por me conceder a oportunidade de ampliar meus conhecimentos e me tornar um servidor mais capacitado para o exercício das atividades profissionais específicas do Poder Legislativo.

A minha orientadora, Mestra Roberta Nascimento, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos, na busca de um trabalho aprimorado.

Aos meus professores, que, além do que foi ensinado, despertaram o desejo de continuar aprendendo e buscando mais conhecimento.

Aos meus colegas de curso, que ao compartilharem suas ideias, posições e inquietações me enriqueceram como pessoa.

Finalmente, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para que o êxito dessa empreitada fosse alcançado.

“Enquanto a inconstitucionalidade é a doença que contamina o comportamento desconforme à constituição, o controle é o remédio que visa restabelecer o estado de higidez constitucional.”

(Uadi Lamego)

RESUMO

O veto jurídico é um instrumento à disposição do Presidente da República para o exercício do controle preventivo de constitucionalidade. O uso desse recurso interfere diretamente na produção legislativa do Congresso Nacional. Este trabalho investiga a incidência do veto jurídico nas proposições enviadas ao Presidente da República entre os anos de 2007 e 2010, na perspectiva de aferir a quantidade de projetos supostamente contaminados por vício de inconstitucionalidade e qual a proporção em relação à produção legislativa do período. O referencial teórico abrange a exposição doutrinária do controle de constitucionalidade e sua aplicação nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Apresenta como o controle preventivo de constitucionalidade é realizado durante o processo legislativo e como os vetos são apreciados no Congresso Nacional. Os dados foram coletados do “Portal da Legislação”, sítio eletrônico mantido pela Presidência da República, de pesquisas solicitadas ao Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados e do Serviço de Pesquisa Legislativa do Senado Federal, referentes à tramitação de proposições. Os resultados obtidos apontam uma incidência relativamente pequena de projetos obstaculizados pelo veto jurídico em face do quantitativo de leis ordinárias e complementares sancionadas no período, o que parece indicar uma boa triagem de constitucionalidade pelo próprio Poder Legislativo, sem prejuízo de esse controle poder ser ainda mais eficiente.

Palavras-chave: Constitucionalidade. Controle preventivo. Processo legislativo. Veto jurídico

ABSTRACT

The veto due to unconstitutionality is a tool at the disposal of the President of the Republic to exercise the preventive control of constitutionality. Using this feature directly affects the legislative output of Congress. This paper investigates the impact of the veto on proposals submitted to the President of the Republic between the years 2007 and 2010, in view of assessing the amount of allegedly contaminated with addiction constitutionality and what proportion in relation to the legislative output of the period. The theoretical framework includes the doctrinal exposition of judicial review and its implementation in the Executive, Legislative and Judicial Branches. Shows how the preventive control of constitutionality is held during the legislative process and how the vetoes are appreciated in Congress. Data were collected from the "Portal of Legislation", Internet site maintained by the Presidency, the research commissioned the Centre for Documentation and Information of the Câmara dos Deputados and the Office of Legislative Research of the Senado Federal relating to the conduct of propositions. The results indicate a relatively low incidence of bills hindered by veto due to unconstitutionality in view of quantitative laws passed in the period, which seems to indicate a good analysis of the constitutionality of Congress, but this preventive control can be further efficient.

Keywords: Constitutionality. Preventive control. Legislative process. Veto

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 CAPÍTULO	
O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – BREVES CONSIDERAÇÕES	12
1.1 Noções de Constituição, inconstitucionalidade e controle de constitucionalidade	13
1.2 O controle de constitucionalidade no Poder Legislativo.....	17
1.3 A participação do Poder Executivo no controle preventivo de constitucionalidade.....	23
2 CAPÍTULO	
A AVALIAÇÃO DA ATIVIDADE LEGISLATIVA E AS POSSIBILIDADES	
DE O VETO DO PODER EXECUTIVO COMO CRITÉRIO.....	30
2.1 A importância da avaliação de desempenho do Poder Legislativo	31
2.2 As bases para avaliação do controle prévio de constitucionalidade no âmbito	
do Poder Legislativo	34
2.3 O veto jurídico como indicador de qualidade legislativa.....	39
3 CAPÍTULO	
PESQUISA E ANÁLISE DE DADOS: O VETO JURÍDICO NOS ANOS	
DE 2007 A 2010.....	41
3.1 Bases da pesquisa.....	41
3.2 Resultados da pesquisa.....	43
3.3 Análises e perspectivas	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS	59
APÊNDICE - RAZÕES DOS VETOS POR INCONSTITUCIONALIDADE 2007-2010.....	62

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema o veto – recurso à disposição do Presidente da República utilizado para intervir no processo legislativo após a apreciação dos projetos de lei ordinária e de lei complementar pelo Congresso Nacional – com o propósito de tecer considerações sobre o papel desse instrumento de controle preventivo de constitucionalidade, bem como avaliar se, a partir do seu exercício pelo Poder Executivo, é possível aferir a qualidade do controle de constitucionalidade realizado no âmbito do Poder Legislativo.

Nesse sentido, metodologicamente, delimitou-se o objeto de análise aos vetos jurídicos apostos aos projetos de lei ordinária, de lei complementar e aos oriundos de modificações das medidas provisórias – denominados projetos de lei de conversão – nos anos de 2007 a 2010, período que coincide com o mandato presidencial completo mais recente e o funcionamento da 53ª Legislatura do Congresso Nacional.

Considerando que os projetos de lei ordinária e de lei complementar são examinados quanto à sua constitucionalidade tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal pelas respectivas Comissões de Constituição e Justiça, além de poderem ser reapreciados no Plenário de cada uma das Casas legislativas, presume-se que as proposições enviadas à sanção presidencial não deveriam conter vícios de inconstitucionalidade.

O fato de o Chefe do Poder Executivo utilizar de sua prerrogativa de vetar dispositivos ou proposições consideradas incompatíveis com a Constituição demonstra que há, no mínimo, uma discordância entre os Poderes na interpretação constitucional.

Essa situação levou ao propósito de investigar se a quantidade de vetos por inconstitucionalidade foi expressiva diante da atividade legislativa no período de 2007 a 2010. A questão-chave da pesquisa consiste em saber se o Poder Legislativo tem exercido uma triagem eficiente, ainda que não seja perfeita, na análise da constitucionalidade dos projetos de lei ordinária e de lei complementar durante a tramitação das proposições, o que poderia ser indicado pela baixa utilização do veto jurídico pelo Presidente da República.

O interesse da pesquisa se dá especialmente porque nunca foi realizado nenhum levantamento de dados com o enfoque proposto neste trabalho, o que, por si só, revela a sua utilidade como fonte de estudos posteriores e de discussão acadêmica. Além disso, os resultados encontrados e as conclusões obtidas poderão contribuir para o aprimoramento da legislação e do funcionamento do Congresso Nacional.

Os objetivos específicos deste trabalho são apresentar os estudos realizados sobre o controle preventivo de constitucionalidade no âmbito do Poder Legislativo no sistema

brasileiro e analisar a quantidade de vetos apostos pelo Presidente da República no período de 2007 a 2010, bem como relacionar as mais recorrentes motivações de ordem constitucional que justificam o veto jurídico.

Cumprido ressaltar que os fatores políticos, que podem ter influenciado tanto as deliberações do Congresso Nacional quanto as decisões do Chefe do Poder Executivo, não foram considerados para os fins da pesquisa. Também não foi objeto de exame o conteúdo de mérito dos projetos, bem como o impacto e a relevância da produção legislativa no ordenamento jurídico. Embora sejam assuntos interessantes que merecem uma análise mais aprofundada, esses enfoques fogem da finalidade do estudo ora proposto.

Para o exame do tema, o trabalho conta com três capítulos. No primeiro, inicialmente são apresentadas breves considerações sobre o controle de constitucionalidade e sua aplicação no âmbito dos três Poderes, relacionando os princípios básicos e correlacionados ao controle preventivo de constitucionalidade. Em seguida, mostra-se como é desenvolvido o controle preventivo de constitucionalidade durante o processo legislativo das proposições na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional. Por fim, resalta-se o tratamento que a literatura confere à sanção e ao veto como prerrogativas do Presidente da República, bem como as disposições constitucionais e regimentais referentes à matéria.

No segundo capítulo, discute-se a importância de a atividade legislativa ser avaliada e a possibilidade de o veto do Poder Executivo ser utilizado como critério de avaliação. São apresentados estudos e pesquisas que procuram demonstrar o desempenho do Poder Legislativo com diferentes enfoques, inclusive a partir da criação de indicadores para medir a qualidade dos trabalhos. Após, expõem-se as bases para a avaliação do controle prévio de constitucionalidade no âmbito do Congresso Nacional, em específico, e reflexões sobre como o veto jurídico pode ser um indicador de qualidade legislativa.

No último capítulo, apresentam-se a metodologia empregada no tratamento das informações sobre os vetos nos anos de 2007 a 2010, os dados apurados e realiza-se a análise dos resultados obtidos.

Por fim, cumprindo com os objetivos propostos, são oferecidas considerações finais sobre a investigação realizada, consolidando o que foi possível apreender das análises, bem como apresentando observações a título de contribuição para os debates em torno dos assuntos tratados no trabalho.

A investigação é desenvolvida a partir do método dedutivo, utilizando-se da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com base em dados coletados do sítio eletrônico “Portal da Legislação”, mantido pela Presidência da República, dos portais do Congresso

Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na internet, e em informações obtidas a partir de solicitação de pesquisa ao Serviço de Pesquisa Legislativa do Senado Federal e ao Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados – CEDI, que prestam relevante serviço público gratuito de pesquisa legislativa a qualquer cidadão, de grande utilidade à comunidade acadêmica.

1 CAPÍTULO

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – BREVES CONSIDERAÇÕES

Como explicado na introdução, este capítulo cuida de apresentar considerações gerais sobre o conceito de Constituição, a noção de inconstitucionalidade e a importância do controle de constitucionalidade, tendo em vista que o veto (objeto desta monografia) somente pode ser compreendido nesse contexto.

Nesse sentido, no item 1.1, serão explicadas as noções de Constituição, constitucionalidade e inconstitucionalidade, bem como serão apresentadas as espécies de inconstitucionalidade, conforme as principais classificações da doutrina. Também serão demonstradas as espécies de controle de constitucionalidade e como este se desenvolve no sistema brasileiro.

A seguir, o item 1.2 apontará como o controle de constitucionalidade é exercido no âmbito do Poder Legislativo. O propósito é mostrar as especificidades de cada Casa Legislativa no exame das proposições no tocante à constitucionalidade, constante de seus regimentos internos, como também apresentar os procedimentos legislativos na deliberação do veto pelo Congresso Nacional.

Por fim, o item 1.3 tratará da participação do Poder Executivo na finalização do processo legislativo, especialmente quanto à prerrogativa de sancionar ou vetar os projetos de lei ordinária e de lei complementar submetidos ao exame do Presidente da República.

A apreensão de todas essas informações é importante e necessária para pavimentar a análise que será feita nos capítulos seguintes. Isso porque, como poderá ser comprovado no final do capítulo, o papel do veto torna-se mais claro quando analisado dentro da dinâmica completa do controle de constitucionalidade tal como previsto no ordenamento brasileiro. Isoladamente, por certo não seria possível captar tal dimensão.

Objeto de especial interesse por parte deste trabalho, o controle preventivo de constitucionalidade é aquele realizado antes que a norma entre em vigor e produza efeitos jurídicos, ou seja, durante o processo legislativo. Seu objetivo é impedir o ingresso, no sistema, de normas que, desde a origem, já revelam descompasso com a Constituição (TEMER, 2010, p. 45).

Como esse tipo de controle está inserido nesse contexto maior, faz-se necessário apresentar inicialmente a importância do princípio da supremacia da Constituição e os conceitos básicos de constitucionalidade e inconstitucionalidade, antes de se avançar no tema principal deste trabalho.

1.1 Noções de Constituição, inconstitucionalidade e controle de constitucionalidade

A Constituição é o diploma inaugural da ordem jurídica, o alicerce, a base, o documento estruturante do Estado e da sociedade (BULOS, 2014, p. 136). No dizer de Tavares (2013, p. 56) “(...) a Constituição se apresenta como fundamento de existência e validade de todas as demais normas jurídicas integrantes de dado sistema normativo”. Essa superioridade normativa deflui do princípio da supremacia da Constituição, no qual a *Lex Mater* é soberana dentro do ordenamento jurídico de um Estado, sujeitando todos os demais atos públicos e privados ao seu texto e aos seus princípios.

Por isso, o poder constituinte elevou a Constituição a um patamar superior ao das demais normas, ditas infraconstitucionais, obra do poder constituído, cuja competência é limitada pela Lei Maior.

Pelo princípio da presunção de constitucionalidade, os atos normativos primários, derivados diretamente da Constituição, são presumivelmente compatíveis com a Carta Magna. O seu primeiro exame de constitucionalidade é realizado pelas Casas Legislativas e em seguida pelo Poder Executivo, responsável por atestar e certificar essa concordância, para que as proposições possam ingressar como lei no mundo jurídico (MOTTA FILHO; SANTOS, 2004).

A verificação da constitucionalidade das espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal consiste em constatar se elas contemplam determinados pressupostos ou requisitos formais e materiais.

Os requisitos formais dizem respeito à observância do princípio do devido processo legislativo, consubstanciado no cumprimento do que prevê o texto constitucional para a tramitação legislativa das proposições. Moraes (2014, p. 723) divide esse tipo de requisito em subjetivo, no qual se enquadra o poder de iniciativa do processo legislativo, e objetivo, referente à tramitação nas fases constitutiva e complementar, como, por exemplo, a observância de quórum mínimo para a aprovação de determinada espécie normativa ou o cumprimento de prazo para sancionar ou vetar o projeto e promulgar a norma.

Já os requisitos materiais ou substanciais cuidam da compatibilidade do objeto (conteúdo) da lei ou do ato normativo com a Constituição Federal.

Quanto às maneiras em que o vício de inconstitucionalidade se manifesta, ele pode ocorrer por ação ou por omissão do Poder Público. Na inconstitucionalidade por ação (positiva ou por atuação), constata-se que o ato normativo foi produzido em desconformidade

com os preceitos da Lei Maior, enquanto na inconstitucionalidade por omissão, o legislador ficou-se inerte diante do dever de regulamentar a Constituição.

Entre os vícios por ação estão aqueles decorrentes da incompatibilidade formal e material com a Constituição. Lenza (2012, p. 252) relata classificação muito próxima a de Moraes, mencionada há pouco quando da análise de constitucionalidade. Para aquele autor, a inconstitucionalidade formal pode ser: a) orgânica, quando decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato; b) inconstitucionalidade formal propriamente dita, quando decorre de inobservância do devido processo legislativo e c) inconstitucionalidade formal a pressupostos objetivos do ato normativo, quando não atende a requisitos exigidos pela Constituição, como a relevância e a urgência no caso de edição de medidas provisórias. A inconstitucionalidade material está no vício do conteúdo, que não se harmoniza com os ditames do texto constitucional.

Vale registrar que Lenza (2012, p. 255) ainda formula a hipótese de vício de decoro parlamentar (CF, art. 55, § 1º), oriundo da comprovada percepção de vantagens indevidas pelo membro do Poder Legislativo para votar em determinada orientação, o que macularia a essência do voto e o conceito de representatividade popular¹.

Interessante assinalar a discussão trazida por Tavares (2013, p. 316) sobre a repercussão do momento da constatação da inconstitucionalidade. A questão refere-se à existência ou não de inconstitucionalidade superveniente. A doutrina predominante entende-se tratar de não-recepção de norma incompatível com o texto constitucional posterior, o que implica dizer que tal norma não seria apta a gerar efeitos na vigência da Constituição Nova. No entanto, Tavares levanta a hipótese de uma lei compatível com a ordem constitucional ser declarada inconstitucional em face de mudança na interpretação da Lei Maior, o que configuraria inconstitucionalidade superveniente, decorrente, como ensina Mendes (2014, p. 1.283), de um processo de inconstitucionalização.

Anote-se, ainda, que a inconstitucionalidade será expressa se afrontar diretamente a Carta Magna, em um confronto praticamente literal de textos, e será implícita se a incompatibilidade se referir às normas e princípios decorrentes do sistema Constitucional².

¹ Esta tese ainda não foi largamente abraçada pela doutrina, embora o Supremo Tribunal Federal esteja examinando três ações diretas de inconstitucionalidade sobre o tema (ADI 4887, ADI 4888 e ADI 4889).

² A esse respeito, cite-se Tavares (2013, p. 318):

“(…) a só referência a um “espírito constitucional” violado, sem a indicação de uma única norma constitucional da qual deflúa referido “espírito”, não é aceitável. O espírito constitucional decorre da consideração das normas e princípios constitucionais em seu íntimo relacionamento. Não se trata de uma entidade abstrata e autônoma, invocável a qualquer momento para justificar um meticoloso estudo por parte de um Tribunal encarregado de averiguar a constitucionalidade das leis. Mas isso não quer significar que se exija a existência de normas constitucionais expressas, para fins de aferição da inconstitucionalidade.”

Por último, registre-se a classificação da inconstitucionalidade quanto a sua extensão no texto normativo, podendo ser total ou parcial. Quando a norma está integralmente eivada de vício, a inconstitucionalidade é total e exige a sua extirpação do mundo jurídico. A inconstitucionalidade é parcial quando ainda subsiste regramento compatível com a Constituição após a retirada do texto inconstitucional.

A forma de assegurar a supremacia da Constituição, extirpando do mundo jurídico as máculas de inconstitucionalidade que contaminam a norma, está no controle de constitucionalidade, que passaremos a comentar a seguir.

Segundo Temer (2010, p. 44), “(...) *controlar a constitucionalidade de ato normativo significa impedir a subsistência de norma contrária à Constituição*”. Ressalta Moraes (2014, p. 721) que “(...) *a ideia de controle de constitucionalidade está ligada à Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico, e também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais*”.

Como visto, o arcabouço normativo deve estar respaldado e validado pela Constituição, devendo-lhe obediência formal e material, o que cabe ao controle de constitucionalidade aferir se esses requisitos estão sendo cumpridos.

O controle de constitucionalidade pode ser classificado: 1) quanto ao órgão que o executa; 2) quanto à forma em que se apresenta; e 3) ao momento em que é praticado.

Quanto ao órgão fiscalizador, o controle de constitucionalidade pode ser político, jurisdicional ou misto.

O controle de constitucionalidade político é realizado por órgão que não tem natureza jurisdicional, seja na esfera do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, seja por Cortes ou Tribunais Constitucionais. A principal referência estrangeira apresentada pela doutrina é o modelo francês, em que o Conselho Constitucional, órgão independente dos três Poderes, examina a constitucionalidade das leis antes que ela entre em vigor e produza efeitos.

No Brasil, esse tipo de controle é realizado pelas Comissões de Constituição e Justiça – CCJ's das Casas Legislativas e pelo veto jurídico aposto pelo Chefe do Poder Executivo a projeto de lei, como se verá detalhadamente adiante.

O sistema de controle jurisdicional dos atos normativos é o realizado pelo Poder Judiciário e o controle misto, eclético ou híbrido é aquele que admite a adoção simultânea da fiscalização política e jurisdicional³.

³ Essa classificação é anotada por Bulos (2014, p. 192), Mendes (2014, p. 1263) e Moraes (2013, p. 726). Esse último autor ressalta a possibilidade de controle misto em que certas leis são submetidas apenas ao controle político e outras ao controle jurisdicional.

Quanto ao modo ou à forma de controle observado no sistema jurisdicional, a doutrina classifica o controle tomando por base o critério subjetivo ou orgânico (segundo o ente que detém a competência para exercê-lo) e o critério formal (de acordo com o procedimento adotado), que ao final se conjugam.

Considerando o critério subjetivo, o controle judicial poderá ser difuso ou concentrado, conforme os encarregados de exercê-lo. O controle difuso de constitucionalidade é aquele realizado por qualquer juiz ou tribunal, observadas as regras de competência, enquanto no controle concentrado a responsabilidade de aferir a constitucionalidade é atribuída a um órgão específico.

De acordo com o critério formal, o controle de constitucionalidade pode ocorrer pela via incidental (concreta, também chamada via de exceção ou defesa) ou pela via principal (abstrata, direta ou pela via da “ação”).

No controle pela via de defesa, a inconstitucionalidade é questionada no âmbito de um processo ou ação judicial como um incidente a ser decidido preliminarmente pelo Judiciário, por ser prejudicial à questão de fundo (caso concreto). Por seu turno, no controle pela via da ação, o objeto principal da demanda judicial é a constitucionalidade da norma *in abstracto*, cuja decisão terá eficácia *erga omnes*.

Conjugando as duas classificações, observa-se que, em geral, o sistema difuso costuma ser exercido pela via incidental, enquanto o controle concentrado frequentemente ocorre na via principal.

Finalmente, classifica-se o controle de constitucionalidade, quanto ao momento em que ele é exercido, em preventivo e repressivo.

O controle preventivo ocorre durante a produção legislativa até antes da promulgação da norma, sendo exercido essencialmente pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo, o que será largamente discutido, por se tratar do objeto deste trabalho. O controle repressivo ou posterior recai sobre a lei em vigor e geralmente é realizado pelo Poder Judiciário, pela via incidental ou principal, como se viu há pouco.

Costuma-se associar o controle prévio a uma análise política das proposições legislativas quanto à constitucionalidade, e o controle repressivo à atuação judicial impugnadora de normas incompatíveis com o texto constitucional. No entanto, essa divisão não é precisa, pois existe a possibilidade de controle preventivo jurisdicional e repressivo político⁴.

⁴ Lenza (2012, p. 255) apresenta de forma didática as possíveis formas de manifestação de controle de constitucionalidade pelos três Poderes em diferentes momentos, tanto previamente quanto *a posteriori*, embora

Cabe ressaltar que a doutrina considera que o sistema de controle predominante no Brasil é o jurisdicional, efetuado *a posteriori* pelo Poder Judiciário tanto na modalidade direta (controle concentrado) quanto pela via incidental ou difusa (por qualquer juiz ou tribunal).⁵

1.2 O controle de constitucionalidade no Poder Legislativo

Como se pode observar, a análise de constitucionalidade realizada no âmbito do Poder Legislativo costuma ser classificada pela doutrina, de modo predominante, como controle político prévio, realizado em proposições destituídas de eficácia jurídica, por estarem ainda no curso de sua elaboração.

Registre-se, no entanto, que a Constituição Federal de 1988 prevê duas hipóteses de controle repressivo de constitucionalidade realizado pelo Poder Legislativo, conforme indicam Moraes (2014, p. 731) e Lenza (2012, p. 262).

A primeira hipótese de controle repressivo de constitucionalidade apresentada pelos referidos autores é a prevista no art. 49, V, da Constituição Federal, que dispõe sobre a competência do Poder Legislativo para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Nesses casos de extrapolação da autorização constitucional, o Congresso Nacional editará decreto legislativo para sustar o ato normativo transgressor, seja ele decreto presidencial⁶ (CF, art. 84, IV) ou lei delegada (CF, art. 68).

A outra hipótese de controle repressivo exercido pelo Poder Legislativo relaciona-se à previsão de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, em que se conferiu a cada uma das Casas do Congresso Nacional a prerrogativa de exarar juízo prévio quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais que validam o ato normativo excepcional, quais sejam, a relevância e a urgência (CF, art. 62, § 5º). Esse exame de admissibilidade é realizado após sua edição, já na vigência da medida provisória, durante a produção de seus efeitos, portanto, *a posteriori*.

nem todos os casos sejam pacificamente reconhecidos pela doutrina. Moraes (2014, p. 731) também apresenta as hipóteses de controle repressivo realizado pelo Poder Legislativo, as quais serão apresentadas a seguir.

⁵ Nesse sentido: Lenza (2012, p. 262), Moraes (2014, p. 731) e Temer (2010, p. 46). No entanto, entendemos, como Bulos (2014, p. 200), que o controle de constitucionalidade brasileiro pode ser classificado como misto, em homenagem ao relevante controle realizado pelo Congresso Nacional e pelo Chefe do Executivo, muito embora compreendermos não se tratar *a priori* de controle de lei.

⁶ Lenza adverte que, não obstante parte da doutrina considerar a sustação de decreto presidencial como controle repressivo de constitucionalidade, estar-se-ia na verdade diante de controle de legalidade, no qual se aferiria em que medida o decreto extrapolou os limites da lei. No entanto, pode-se entender que, nesse caso, o Congresso Nacional está defendendo sua prerrogativa constitucional de legislar, não observada pelo Poder Executivo.

Embora os pressupostos a serem obrigatoriamente analisados digam respeito a questões de cunho eminentemente político, vale lembrar que caberá à Comissão Mista de Deputados e Senadores examinar a medida provisória e emitir parecer (CF, art. 62, § 9º), oportunidade em que se verificará, por exemplo, se o Executivo incorreu em alguma das vedações expressamente previstas no § 1º do art. 62, invadindo a prerrogativa do Parlamento de participar do processo de elaboração das referidas normas.

Se a Comissão Mista indicar a inconstitucionalidade da medida e ela for rejeitada pelas Casas Legislativas por esse motivo, o Congresso Nacional estará realizando o controle repressivo de constitucionalidade, uma vez que retirará definitivamente a norma eivada de vício do ordenamento jurídico (MORAES, 2014, p. 731)⁷.

Sem prejuízo da relevância do controle de constitucionalidade repressivo realizado no âmbito do Poder Legislativo, aos fins deste trabalho importa mais estudar como se desenvolve o controle de constitucionalidade preventivo.

Nesse sentido, passa-se a explicar seu procedimento na prática, primeiramente, no âmbito da Câmara dos Deputados, conforme as previsões de seu Regimento Interno e, na sequência, no Senado Federal, também segundo suas normas regimentais. A análise de modo separado se dá por questões didáticas e também em razão de que, na maior parte do tempo, cada uma das Casas atua de modo autônomo, com base em seu respectivo Regimento Interno.

Depois, será analisado o controle preventivo realizado pelas duas casas conjuntamente, é dizer, pelo Congresso Nacional, notadamente quando da apreciação dos vetos apostos pelo Presidente da República, conforme se verá oportunamente.

A primeira triagem quanto à constitucionalidade da proposição na Câmara dos Deputados é realizada quando de sua apresentação à Mesa. Diz o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD que a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que verse sobre matéria evidentemente inconstitucional (art. 137, §1º, II, b). Esse exame perfunctório visa a detectar e coibir a tramitação de projetos cujos conteúdos confrontem ostensivamente o texto da Constituição Federal⁸ ou já tenha entendimento consolidado na

⁷ Vale mencionar que não é objeto de consideração neste trabalho as motivações de cunho político que podem interferir na apreciação da medida provisória, mesmo diante da apreciação jurídica sobre a constitucionalidade da matéria.

⁸ É recorrente a apresentação de projetos cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, principalmente referentes a servidores públicos da União e seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, II, c) e à criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública (CF, art. 61, II, e). A tramitação de proposição que incorra nesse tipo de violação constitucional é obstada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, com a devolução do projeto ao seu autor. É o que aconteceu, à guisa de exemplo, com o Projeto de Lei 6.973, de 2013, do Deputado Manoel Júnior, que visava “estabelecer a jornada de trinta horas para os integrantes da carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor

Casa quanto à sua inconstitucionalidade, como ocorre na aplicação das súmulas da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC.

A devolução ao autor da proposição é efetuada mediante despacho fundamentado da Presidência, indicando o artigo constitucional violado e sugerindo, quando cabível, eventuais modificações para o trâmite regular da proposta⁹. O autor poderá recorrer da decisão da Presidência ao Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvindo-se a CCJC em igual prazo. Provido o recurso, a Presidência dará curso à tramitação da proposição (RICD, art. 137, § 2º).

Vale registrar que procedimento semelhante poderá ser conferido às emendas, por decisão do Presidente da Câmara ou de Comissão, conforme o caso (RICD, art. 125). Por se tratar de proposição acessória, a emenda é apresentada no curso da tramitação da proposição principal.

O momento mais importante de apreciação da constitucionalidade ocorre quando do exame da proposição pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Conforme o art. 32, IV, do RICD, compete à CCJC o exame dos “aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões”¹⁰. Esse exame é realizado tanto em proposições que estão sujeitas obrigatoriamente à apreciação do Plenário da Câmara como naquelas que encerram sua tramitação no âmbito das comissões. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania também tem o poder de apresentar emenda saneadora de inconstitucionalidade previsto no Regimento Interno (RICD, art. 146).

Segundo o art. 54, I, do RICD, o parecer emanado pela CCJC será terminativo quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria. Isso implica dizer que, se o parecer da CCJC for pela inconstitucionalidade, a tramitação da proposição será encerrada, com o seu envio ao arquivo, salvo se houver recurso provido pelo Plenário para o exame da constitucionalidade em apreciação preliminar (art. 144). Rejeitado o recurso ou mantido o parecer da CCJC, a proposição será definitivamente arquivada (art. 145, § 3º).

Cumpra registrar que o RICD prevê uma hipótese em que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania não apreciará a constitucionalidade da proposição. Isso ocorrerá

Medico Pericial” e com o Projeto de Lei 6.961, também de 2013, do Deputado Bonifácio de Andrada, que “estabelece formas de estruturação do Ministério da Educação”.

Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604581>

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604447>

⁹ É o caso de proposição apresentada como projeto de lei ordinária quando a Constituição exige que a matéria seja regulada por Lei Complementar.

¹⁰ O art. 53, III, do RICD reforça essa competência, acrescentando que a CCJC também avaliará o mérito da proposição juntamente com as demais comissões, quando for o caso. Disposição semelhante consta também no art. 139, II, d, que cuida da distribuição das proposições, no qual se enfatiza a obrigatoriedade do exame de todas as proposições pela CCJC, exceto quando da criação de comissão especial.

quando for constituída comissão especial em substituição a mais de três comissões que deveriam pronunciar-se quanto ao mérito da matéria (art. 34, II). Como afirmam Carneiro, Nóbrega Netto e Santos, (2013b, p. 198) “*o objetivo dessa providência é evitar longos períodos de tramitação, já que a Câmara conta com vinte comissões permanentes*”. Nesse caso, a comissão especial proferirá parecer terminativo quanto à constitucionalidade da proposição e das emendas a ela oferecidas, nos termos dos arts. 34, § 2º, e 54, III.

No caso de o parecer da CCJC ou da comissão especial concluir pela constitucionalidade da proposição, ele ainda poderá ser contestado no Plenário da Câmara, o qual caberá dar a última palavra sobre o tema. Apesar de o pronunciamento da comissão ser uma peça relevante para a formação da convicção dos deputados, o parecer é opinativo, sem força vinculante, podendo o Plenário deliberar de modo diverso do entendimento da comissão, no todo ou em parte.

Explicado como se desenvolve o controle preventivo na Câmara dos Deputados, passa-se a ver como esse procedimento se dá no âmbito do Senado Federal.

Não obstante haja semelhança na apreciação da constitucionalidade entre as Casas Legislativas, vale ressaltar as peculiaridades encontradas no Regimento Interno do Senado Federal – RISF em relação ao que já se comentou quanto ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O Presidente do Senado Federal também tem a prerrogativa de fazer o primeiro exame de compatibilidade da proposição com o texto constitucional. O art. 48, inciso XI, do RISF, lhe confere a competência de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição Federal. Diferentemente do que ocorre na Câmara dos Deputados, não há previsão de devolução da proposição ao autor, devendo, portanto, ser arquivada. No entanto, o autor inconformado poderá recorrer da decisão do Presidente ao Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC.

O art. 101, I, do RISF, assegura à CCJC a competência para opinar sobre a constitucionalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário questionando o aspecto constitucional. Observe-se que a referida Comissão só opinará quanto à constitucionalidade da matéria quando for provocada para isso.

Qualquer das comissões de mérito do Senado Federal está habilitada a examinar a constitucionalidade das proposições a ela distribuída. Ao contrário do que dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – que confere competência quase exclusiva à

CCJC para deliberar sobre constitucionalidade (ressalvada a hipótese de criação da comissão especial já comentada) –, o RISF possibilita que o controle de constitucionalidade possa ser realizado mais de uma vez pelas comissões, inclusive com consulta à própria CCJC.

Prevê o § 1º do art. 101 do RISF que a proposição que receber parecer da CCJC pela inconstitucionalidade e injuridicidade será considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, a menos que seja interposto recurso ao Plenário e o parecer não tenha sido unânime. Da mesma forma que a sua congênere na Câmara dos Deputados, a Comissão poderá oferecer emenda sanando o vício (art. 101, § 2º), em caso de inconstitucionalidade parcial.

O RISF permite ao autor efetuar a retirada da proposição que tenha recebido parecer do relator da CCJC pela inconstitucionalidade antes que a Comissão profira o parecer definitivo, mediante requerimento ao Presidente da Comissão, que, deferindo-o, encaminhará a matéria à Mesa, para que seja arquivada (art. 257). Isso evita o possível constrangimento do Senador em ver sua proposição rejeitada pelos seus pares por vício insanável de constitucionalidade.

Como na Câmara dos Deputados, o Plenário do Senado Federal sempre poderá proferir o último exame de constitucionalidade das proposições, acompanhando ou rejeitando os argumentos do parecer da CCJC, total ou parcialmente. Embora exista a previsão constitucional de que determinadas proposições especificadas nos Regimentos Internos possam ser dispensadas da apreciação pelo Plenário, este sempre poderá ser convocado a atuar quando aprovado recurso de um décimo dos membros da Casa (CF, art. 58, § 2º, I).

Vistos os procedimentos de controle de constitucionalidade preventivo em cada uma das Casas, passa-se a discorrer sobre a situação em que o controle se dá quando da atuação do Congresso Nacional, é dizer, Câmara dos Deputados e Senado Federal conjuntamente.

O Congresso Nacional atua no controle preventivo de constitucionalidade quando aprecia o veto jurídico apostado pelo Presidente da República a projeto de lei ordinária ou de lei complementar, sob o fundamento de inconstitucionalidade. Este comentário se cingirá à tramitação do veto no Poder Legislativo, seja ele jurídico ou político.

Aqui, optou-se por inverter a ordem lógica do processo legislativo, com o objetivo de situar a apreciação do veto pelo Legislativo como espécie de controle de constitucionalidade preventivo. Assim, serão feitos os comentários de sua tramitação no Congresso Nacional antes de se discutir a participação do Poder Executivo no processo legislativo, apenas com o intuito didático de abordá-lo no contexto do controle preventivo de constitucionalidade a

cargo do Poder Legislativo. Oportunamente, no ponto referente à deliberação executiva, será feita a análise detida da sanção e dos tipos de veto.

A Constituição Federal dispõe que o Congresso Nacional se reunirá dentro de trinta dias a contar do recebimento do veto para apreciá-lo, sendo que este só poderá ser rejeitado pela maioria absoluta dos Deputados e Senadores (art. 66, § 4º). O processo de votação iniciar-se-á pela Casa Legislativa em que teve início o projeto e a apuração será realizada em cada Casa separadamente¹¹, embora a sessão deliberativa seja conjunta¹². Cumpre ressaltar que a Emenda Constitucional nº 76, de 2013, suprimiu do referido artigo a obrigatoriedade de a votação ser submetida ao escrutínio secreto e que o Congresso Nacional optou pela realização das votações mediante o processo nominal e ostensivo desde esta alteração do texto constitucional.

O art. 104 e seguintes do Regimento Comum do Congresso Nacional – RCCN, alterados pela Resolução nº 1, de 2013, do Congresso Nacional, dispõem sobre os procedimentos a serem observados na tramitação dos vetos. Preveem que o Presidente do Senado designará, logo que receber o comunicado do veto, a Comissão Mista que deverá relatá-lo. Essa Comissão será composta por três Senadores e três Deputados e terá 20 dias, contados de sua constituição, para apresentar seu relatório.

Essa é a oportunidade de se avaliar e discutir os fundamentos do veto oferecidos pelo Presidente da República e indicar ao Plenário, por exemplo, a concordância ou não com a apontada justificativa de inconstitucionalidade, no caso do veto jurídico. No entanto, Casseb (2008, p. 276) traz a informação de que, na prática, as comissões mistas convocadas para esse fim não têm se reunido, por falta de quórum.

O prazo constitucional de trinta dias para apreciação do veto pelo Congresso Nacional será contado da sua protocolização na Presidência do Senado Federal (RCCN, art. 104, § 1º)¹³. O descumprimento desse prazo obriga a inclusão do veto na ordem do dia da sessão imediata, sobrestando as demais proposições até a sua votação final (CF, art. 66, § 6º).

¹¹Regimento Comum do Congresso Nacional - RCCN, art. 43.

¹²Exemplificando, se o projeto teve sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados, esta iniciará o processo de votação. Caso não tenha sido alcançado o quórum mínimo de 257 deputados contrários ao veto, o Presidente do Congresso Nacional declarará a sua manutenção e não abrirá o processo de votação no Senado Federal, uma vez que só haverá a derrubada do veto se as duas Casas o rejeitarem (RCCN, art. 43, § 1º). Caso a Câmara dos Deputados o rejeite, o Presidente do Congresso Nacional abrirá o processo de votação no Senado Federal para conferir se foi alcançado o quórum mínimo de 41 Senadores pela rejeição do veto.

¹³Nova redação dada pela Resolução nº 1, de 2013, do Congresso Nacional. A redação anterior desse dispositivo contava o prazo a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria, caracterizada pela leitura do comunicado do veto em Plenário. Silva (2006, p. 219) considerava essa disposição “uma inconstitucionalidade formal sem nenhuma significação”, uma vez que conferia uma contagem de prazo diferente do disposto no § 4º do art. 66 da CF.

Interessante registrar a possibilidade de declaração de prejudicialidade de vetos por terem perdido a oportunidade. Consta do Diário do Congresso Nacional, de 4 de julho de 2013, que o Presidente da Mesa do Congresso Nacional declarou prejudicados e arquivou 1.478 vetos presidenciais apostos a 12 projetos de lei na sessão conjunta do dia 3 de julho de 2013, com base no art. 334, I, do Regimento Interno do Senado Federal¹⁴, utilizado subsidiariamente ao Regimento Comum, em face da ausência de disciplinamento da matéria. Como informa Carneiro, Nóbrega Netto e Santos (2013b, p. 120), “(...) *essa prejudicialidade se justificava pelo fato de os vetos se referirem a orçamentos já executados ou estarem relacionados a projetos revogados por outras leis*”.

Vale anotar também a impossibilidade de retratação da deliberação do Poder Legislativo quanto ao veto, mesmo que posteriormente se constate que o Poder Executivo não tenha cumprido o prazo constitucional de 15 dias úteis para vetar o projeto (BOBERG, 2003, p. 131). Essa foi a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.254-1, Relator Min. Sepúlveda Pertence¹⁵, em que se aplicou a regra de preclusão ao processo legislativo, mesmo diante de veto intempestivo.

1.3 A participação do Poder Executivo no controle preventivo de constitucionalidade

Uma vez encerrada a participação do Parlamento na fase constitutiva do processo legislativo, o projeto segue para a apreciação do Presidente da República, a fim de que este se manifeste quanto à concordância ou não com o texto enviado pelo Congresso Nacional. Havendo concordância, o Presidente sancionará a proposição. Em caso contrário, vetará o projeto, oferecendo suas razões.

Silva (2006, p. 210) ensina que “*no sistema constitucional brasileiro, a participação do Chefe do Poder Executivo é essencial para o nascimento da lei*” e Ferreira Filho (2002, p. 227) corrobora esse entendimento ao afirmar que “*é a lei [fruto de] um ato complexo*”.

A sanção é a concordância ou, nos termos do art. 66 da Constituição Federal, a aquiescência do Presidente da República ao projeto de lei recebido da Casa Legislativa que concluiu o processo decisório.

Segundo Ferreira Filho (2002, p. 213),

¹⁴ “Art. 334. O Presidente, de ofício ou mediante consulta de qualquer Senador, declarará prejudicada matéria dependente de deliberação do Senado: I – por haver perdido a oportunidade;”

¹⁵ DJ n. 53, de 17.3.2000, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=1254&classe=ADI>> Acesso em: 28 out. 2014.

A sanção é que transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em lei. Por ela, fundem-se as duas vontades, a do Congresso e a do Presidente, de cuja conjunção o constituinte quis que resultasse a lei ordinária. Só pela sanção é que se aperfeiçoa o processo de elaboração desse tipo de ato normativo, em nosso Direito. É operação integradora da feitura da lei, conforme unanimemente reconhece a doutrina.

Embora seja uma deliberação executiva, Silva (2006, p. 209) defende que a sanção é um ato de natureza legislativa que encerra o processo constitutivo da lei. É o que se pode depreender de sua lição:

A sanção constitui, assim, não mera ratificação ou confirmação de uma lei já nascida, mas a adesão dada pelo chefe do Poder Executivo ao projeto aprovado pelo Congresso, de tal sorte que, enquanto ela não se manifesta, a obra legislativa não se encontra definitivamente formada. Em realidade, no caso, existem duas vontades legislativas paralelas, a do Governo e a das Câmaras, cujo concurso é constitucionalmente necessário para o nascimento mesmo da lei. A sanção, pois, visto que associa o Chefe do Estado à adoção da lei, é um ato eminentemente legislativo.

A sanção poderá ser expressa ou tácita. A sanção será expressa se o Presidente da República se manifestar formalmente, de maneira escrita, no prazo de quinze dias úteis, contados do recebimento do projeto. Se o Presidente se mantiver silente, deixando transcorrer o prazo sem apresentar nenhuma discordância à proposição, a sanção será tácita (CF, art. 66, § 3º).

A sanção também poderá ser total, se não houver qualquer manifestação contrária devidamente fundamentada e formalizada ao projeto, ou parcial, no caso de aposição de veto a algum dispositivo, mas com a aprovação dos demais trechos da proposição.

Bulos (2014, p. 1.188) chama a atenção de que

(...) a sanção a projeto de lei não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal. A mera vontade do Chefe do Executivo é juridicamente insuficiente para convalidar chagas provenientes do descumprimento da Constituição”¹⁶.

Vale ressaltar, ainda, que o art. 48 da CF esclarece que nem todas as proposições legislativas são sancionáveis. Não cabe ao Presidente da República manifestar nem anuência nem discordância nos projetos de decreto legislativo, de resolução das Casas Legislativas, de lei delegada, de medida provisória convertida em lei sem alteração de texto e na proposta de emenda à Constituição. Como consequência, registra Silva (2006, p. 210) que essas proposições também não podem ser vetadas.

Com efeito, ao ser instado a se manifestar sobre o projeto de lei enviado pelo Parlamento, o Presidente da República poderá declarar sua discordância do texto legislativo. Como leciona Silva (2006, p. 215),

¹⁶ Nesse sentido: STF, ADIn 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 7/5/1999 e ADIn 1.070-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15/9/1995, mencionadas pelo autor.

Isso o Presidente faz recusando-se a sancionar o projeto de lei, mas, para que essa recusa seja eficaz, é necessário que seja expressa, porquanto o silêncio, como visto, não tem esse efeito. Para tal fim, a Constituição armou-o com o poder de vetar a proposição, para que o Congresso torne a exprimir sua vontade sobre o veto, mantendo-o ou não.

Rodrigues (1993, p. 37) conceitua o veto seguindo a mesma linha do ensinamento de Silva, como se pode observar:

Para nós, o veto é o poder de desaprovação total ou parcial exercido pelo Poder Executivo sobre o projeto de lei emanado do Poder Legislativo. É, portanto, a antítese da sanção. Trata-se de um poder constitucional atribuído ao Presidente da República.

Questão controversa na doutrina é a natureza do veto presidencial. Enquanto os autores citados o compreendem como um poder, Rodrigues (1993, p. 61) menciona vários outros que defendem a tese de que o veto é um direito, enquanto Bulos (2014, p. 1189) informa que há outros ainda que entendem o veto como um dever. Considera-se ponderada a corrente intermediária ou mista, abraçada por Bulos, a qual afirma tratar-se de um poder-dever, como segue:

O veto é um *poder*, porque o Presidente da República não está obrigado a acatar o projeto de lei, podendo reputá-lo *inconstitucional* ou *contrário ao interesse público*. É, ao mesmo tempo, um *dever*, pois o Presidente tem a missão de se manifestar sobre a matéria legislada que lhe foi submetida, do contrário o projeto de lei será, tacitamente, sancionado (CF, art. 66, § 3º)". (grifos do original)

Segundo o texto constitucional (CF, art. 66, § 1º), o veto poderá ser apostado ao projeto no prazo de quinze dias úteis, contados da data do seu recebimento, se o Chefe do Executivo considerar o texto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, devendo ser comunicado ao Presidente do Senado Federal, em quarenta e oito horas, as razões da impugnação.

Ao explicar sobre o veto e sua motivação, Temer (2010, p. 141) preleciona:

Vetar, na significação constitucional, é discordar dos termos de um projeto de lei. Para tanto, o Chefe do Executivo examina dois aspectos: constitucionalidade e interesse público. Verifica, pois, a *forma* e o *mérito*. O primeiro é prejudicial do segundo e, por isso, constitui preliminar de conhecimento do projeto. Antes de entrar no mérito, o Chefe do Executivo verifica se o projeto é consoante 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. É o que se extrai da leitura do art. 66, § 1º, da CF. (grifos do original)

Quando as razões do veto são fundamentadas na desconformidade do projeto, ou de parte dele, com o texto constitucional, diz-se que o veto é jurídico. Se o Presidente da República impugnar a proposição por considerá-la contrária ao interesse público, estar-se-á

diante do veto político. Há ainda a hipótese de se utilizar os dois argumentos, quando o veto será político-jurídico (BULOS, 2014, p. 1.189).

A esse respeito, especialmente sobre o veto jurídico, Ferreira Filho (2002, p. 221) assim se manifesta:

(...) Duas são as justificativas aceitas para a recusa de sanção – a *inconstitucionalidade* e a *inconveniência*. Aquela um motivo estritamente jurídico, a incompatibilidade com a lei mais alta. Esta, um motivo estritamente político, envolvendo uma apreciação de vantagem ou desvantagem.

Enquanto o veto por inconveniência apresenta o Presidente como defensor do interesse público, o veto por inconstitucionalidade o revela como guardião da ordem jurídica. Esse poder, na verdade, o coloca na posição de defensor da Constituição e numa posição privilegiada, visto que pode exercer um controle preventivo para defendê-la de qualquer arranjo resultante da entrada em vigor da lei inconstitucional.

Vê-se que o veto jurídico apresenta-se como instrumento hábil, de posse do Presidente da República, para o exercício do controle preventivo de constitucionalidade. A participação do Chefe do Executivo nessa fase do processo legislativo é a derradeira oportunidade de a lei ingressar no ordenamento jurídico sem que apresente incompatibilidade com a Constituição Federal.

Na prática, o Presidente da República tem o poder de suspender a entrada em vigor de uma proposição até que o Congresso Nacional reexamine o projeto ou os dispositivos vetados, mantendo o veto ou aprovando definitivamente o texto embargado.

Explicado o ponto, passa-se a analisar algumas características e peculiaridades do veto.

No sistema constitucional brasileiro, o veto é ato privativo do Chefe do Poder Executivo e irrevogável (BULOS, 2014, p. 1.188), pois não permite arrependimento (RODRIGUES, 1981, p. 52). Uma vez exercida essa prerrogativa, não é possível alterar o posicionamento¹⁷. Silva (2006, p. 228) adverte que, “*no caso de arrependimento, se o Chefe do Executivo quiser evitar uma solução que não deseje, deve aconselhar o Legislativo a rejeitar o veto*”. Outra opção possível seria a reapresentação do conteúdo sob a forma de um novo projeto de lei, solicitando urgência para sua tramitação.

A impugnação ao projeto deverá ser sempre expressa e motivada, em cumprimento ao disposto no art. 66, § 1º, da Constituição Federal. A ausência de manifestação dentro do prazo de 15 dias úteis (o que implicará na intempestividade do veto¹⁸), bem como a não apresentação das razões do veto em 48 horas ao Presidente do Senado Federal, ensejará a

¹⁷ O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou nesse sentido na Rp 432/PE, Rel. Ministro Ari Franco, DJ de 07.04.196, conforme relato de Cavalcante Filho (2012, p. 106)

¹⁸ Rodrigues (1981, p. 120) apresenta acórdão em que o Supremo Tribunal Federal considerou inexistente o veto extemporâneo (STF, RE 34.746, 2ª Turma, Rel. Min. Henrique D’Ávila, DJU de 17.4.1961)

sanção tácita, em face do não atendimento às formalidades constitucionais. É o que se pode conferir na preleção de Ferreira Filho (2002, p. 225):

O veto tem a natureza de ato composto. Compreende a manifestação de vontade negativa mais a comunicação fundamentada dessa discordância. A primeira, nos quinze dias úteis seguintes ao recebimento do projeto aprovado, impede a sanção tácita. Entretanto, o veto não se aperfeiçoa, caso não haja, no prazo de quarenta e oito horas, a comunicação devida ao Presidente do Senado.

Da mesma forma que a sanção, o veto poderá abranger todo o projeto ou parte dele. No caso do veto, no entanto, a intervenção do Chefe do Executivo levará sempre à supressão de texto, sendo vedado aditamento ao projeto. Ou seja, o Presidente da República não tem o condão de emendar, alterando a redação ou acrescentando disposições para além do texto aprovado pelo Poder Legislativo. Se o veto for parcial, ele deverá incidir sobre o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (CF, art. 66, § 2º), não podendo alcançar apenas palavra ou sinal de pontuação dentro do dispositivo.

O veto ainda pode ser considerado relativo, suspensivo ou superável. Como assevera Bulos (2014, p. 1.190), *“o Presidente da República, ao vetar o projeto de lei, não elimina a possibilidade de o mesmo ser superado pelo Poder Legislativo”*. Moraes (2014, p. 678) afirma que *“o veto apenas impede a imediata conversão do projeto de lei em lei, sem, porém, prejudicar a sua posterior análise pelo Poder Legislativo, que poderá, rejeitando-o, ultimar a elaboração da espécie normativa”*. Cavalcante Filho (2012, p. 105) ressalta a importância dessa característica do veto *“para definir em que momento o projeto de lei transforma-se em lei propriamente dita: se for sancionado, ‘vira’ lei nesse exato momento; se for vetado, converte-se em lei no momento em que o veto for derrubado pelo Congresso”*.

Silva (2006, p. 221) assevera que o Chefe do Poder Executivo pode apor veto total mesmo à proposição de sua iniciativa, ainda que não tenha sofrido modificações no Poder Legislativo. Argumenta o autor a possibilidade de que a opção realizada no exercício do poder de iniciativa deixe de interessar o programa de governo no decurso da tramitação legislativa, sendo o projeto aprovado no Parlamento. Acrescente-se a esse argumento a hipótese de substituição do Chefe do Executivo e que não haja interesse em adotar a proposta do antecessor.

Ferreira Filho (2002, p. 226) apresenta a possibilidade de rejeição parcial do veto. Essa hipótese se configuraria no caso de veto total a projeto, em que o Poder Legislativo

revalidaria partes da proposição, ratificando sua posição anterior em alguns dispositivos. O autor compreende o veto total como o somatório de vetos parciais¹⁹.

A doutrina tradicional defende que, como ato político do Chefe do Poder Executivo, o veto não se enquadra no conceito de ato do Poder Público e, por isso, suas razões não são passíveis de controle judicial, em atenção ao princípio da separação dos Poderes (ALEXANDRINO; PAULO, 2005, p. 92)²⁰. No entanto, a partir da manifestação do Ministro Celso de Mello, em decisão monocrática, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 45²¹, ganhou musculatura a posição que defende a possibilidade de o Judiciário intervir no veto presidencial para assegurar a eficácia dos mandamentos constitucionais.

Algumas palavras são necessárias quanto à tramitação. Em razão da apresentação antecipada de parte da tramitação dos vetos, quando se tratou do controle preventivo no Congresso Nacional, serão acrescentadas neste ponto apenas algumas observações.

O prazo constitucional de quinze dias úteis para manifestar o veto começa no dia do recebimento do projeto pelo Presidente da República. Entretanto, o dia inicial fica fora da contagem, incluindo-se o último dia (BULOS, 2014, p. 1.188).

Se o veto for mantido pelo Congresso Nacional, o projeto será definitivamente arquivado, em face de sua rejeição. Nesse caso, será aplicado o disposto no art. 67 da Constituição, que veda a reapresentação de matéria constante de projeto rejeitado na mesma sessão legislativa, a menos que o novo projeto seja proposto pela maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras (SILVA, 2006, p. 226).

Se o veto for derrubado pela maioria dos Deputados e Senadores, determina a Carta Magna que o projeto será enviado ao Presidente da República para promulgação (art. 66, §5º). No entanto, Moraes (2014, p. 679) adverte que a doutrina majoritária reconhece a conversão do projeto em lei com a manifestação do Congresso Nacional pela rejeição do veto, uma vez que essa deliberação encerra definitivamente o processo legislativo. O próprio texto constitucional corrobora esse entendimento no § 7º do mesmo art. 66, quando determina que, se a “lei” (e não o projeto de lei) não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República nas hipóteses de sanção tácita ou veto rejeitado, caberá ao Presidente

¹⁹ Jampaulo Júnior (2008, p. 106) informa que o Supremo Tribunal Federal já admitiu a hipótese de rejeição parcial de veto total (STF, Repr. 1.385, DJU 20.9.1987, p. 20.411)

²⁰ Nesse sentido: ADPF 1, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ n. 229, de 26.11.2003. Acórdão disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348389>>

²¹ ADPF 45, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 04.05.2004, p.12. Decisão disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>

do Senado promulgar a “lei” e, se este não o fizer no mesmo prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Esse breve resgate dos conceitos essenciais utilizados neste trabalho mostra-se fundamental com o objetivo de ressaltar os aspectos operacionais mais importantes do controle de constitucionalidade preventivo realizado pelos Poderes Executivo e Legislativo. Com isso, resta evidenciada uma dinâmica interação na produção normativa. No próximo capítulo, são apresentadas considerações sobre a avaliação da atividade legislativa nesse panorama.

2 CAPÍTULO

A AVALIAÇÃO DA ATIVIDADE LEGISLATIVA E AS POSSIBILIDADES DE O VETO DO PODER EXECUTIVO COMO CRITÉRIO

No capítulo anterior, foram fixados alguns conceitos chaves para o exame do tema proposto neste trabalho, como o conceito de Constituição, a noção de inconstitucionalidade, a importância do controle de constitucionalidade e as classificações existentes, tudo isso para situar o veto nesse contexto. Explicou-se que o veto é o instrumento de que dispõe o Poder Executivo para exercer o controle preventivo de constitucionalidade e, de forma especial, anotou-se a dinâmica e interação dos Poderes nessa atividade.

Essa abordagem constante do capítulo primeiro é de relevo fundamental aos objetivos da presente monografia, conforme as digressões que serão apresentadas neste capítulo segundo. Aqui, após a exposição de noções essenciais sobre as possibilidades de avaliação da atividade legislativa, serão compiladas ponderações sobre a possibilidade de o veto ser tomado como um critério possível nesse sentido, notadamente para medir a qualidade do controle de constitucionalidade exercido no âmbito do Poder Legislativo.

Nesse momento, cabe o registro de que já existem trabalhos avaliando o controle de constitucionalidade concentrado em face da quantidade de ações diretas de inconstitucionalidade contra leis federais declaradas procedentes ou cuja liminar foi deferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF²². No entanto, aqui é trazida uma hipótese desafiadora, qual seja, a de aferir a qualidade do controle prévio de constitucionalidade a partir da análise dos vetos jurídicos apostos nas proposições aprovadas no âmbito do Poder Legislativo.

Assim, no item 2.1, se discutirá a importância da avaliação de desempenho do Poder Legislativo em geral. O item 2.2 apontará algumas bases sobre as quais serão lançadas a avaliação de desempenho do controle prévio de constitucionalidade. Na sequência, a seção 2.3 cuidará de expor de que modo o veto pode ser tomado como indicador da qualidade, sem prejuízo do contexto político peculiar que permeia as atividades do Poder Legislativo.

²² Há interessante trabalho organizado por Costa e Benvindo em que se apresenta uma minuciosa radiografia do controle concentrado no Brasil (“*A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática defesa dos direitos fundamentais*”). UNB. CNPQ, disponível em: <http://fd.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1104%3Astf-e-controle-concentrado-de-constitucionalidade-apresentacao-de-pesquisa-e-debate&catid=186%3Atextos-e-artigos-diversos&Itemid=2907&lang=br> Acesso em 5/11/2014
Outro trabalho que merece o exame é o *I Relatório o Supremo em números* (FALCÃO, CERDEIRA, ARGUELHES, 2011). FGV. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10312/1%20Relat%C3%B3rio%20do%20Supremo%20em%20N%C3%BAmeros.pdf?sequence=1>> Acesso em 05/11/2014;

Como será possível perceber adiante, é escassa a bibliografia acerca do tema, o que impinge alguma dificuldade ao desenvolvimento dos tópicos. Por outro lado, justamente por isso, reforça-se o interesse no presente trabalho, haja vista o propósito de contribuir para incrementar as reflexões em torno do assunto.

2.1 A importância da avaliação de desempenho do Poder Legislativo

O Poder Legislativo tem sido objeto de estudos que procuram quantificar e qualificar o desempenho das atividades parlamentares, especialmente no que tange à produção legislativa, mas não se restringindo a apenas isso. Este tópico tem o objetivo de demonstrar a relevância e a importância de aferir o desenvolvimento do Poder Legislativo no exercício de suas atribuições constitucionais a partir de trabalhos científicos já realizados, a fim de extrair desses estudos uma compreensão geral da avaliação de desempenho do Poder Legislativo.

A legística, por exemplo, é um campo de estudo que se ocupa de como fazer as leis de forma metódica e sistemática, buscando aprimorar a qualidade desses atos normativos, bem como procura avaliar o impacto e verificar a efetividade das leis na sociedade, como resalta Meneguín (2010, p. 6). A propósito da importância desse tipo de avaliação, cite-se o mencionado autor:

A Legística oferece uma série de técnicas e ferramentas para criar leis necessárias e adequadas aos fins a que se destinam. Dentre essas ferramentas, destacam-se: as avaliações legislativas, realizadas antes ou depois da implementação da lei, com o fim de antecipar o seu impacto ou verificar sua efetividade; as consultas à sociedade, realizadas com o objetivo de assegurar a transparência do processo e a ampliação da participação, em benefício da eficácia e da efetividade da lei; e a utilização de técnicas aprimoradas de redação legislativa, desenvolvidas com o fim de garantir a clareza e a coerência da norma.(...)

A avaliação legislativa, integrante da Legística Material, deve ser empreendida para analisar os impactos decorrentes da aplicação de uma legislação. Entende-se, assim, que a avaliação legislativa deve examinar se a legislação será: efetiva, ou seja, se o comportamento adotado pelos destinatários da norma estará de acordo com o esperado; eficaz, no sentido de que o texto legal deve estar formulado para que os objetivos sejam alcançados; e eficiente, isto é, se os benefícios oriundos da lei compensarão os custos impostos por ela, além de serem os menores possíveis.

A Ciência Política, por seu turno, tem se ocupado com a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, procurando estabelecer parâmetros que afirmam quem é o detentor do poder de agenda legislativa e em que medida o Parlamento tem exercido suas prerrogativas constitucionais. Um exemplo disso é o estudo de Limongi e Figueiredo (2000, p. 23), que analisa essa tensão entre os Poderes no domínio da agenda legislativa:

As relações entre Executivo e Legislativo são afetadas pela extensão dos poderes legislativos controlados pela presidência. Shugart e Carey argumentam que os poderes legislativos presidenciais influem sobre a disposição presidencial para

buscar ou não a cooperação do Legislativo para a aprovação de seus projetos. Presidentes com escassos poderes legislativos são forçados à negociação, pois sabem que sem concessões não terão sua agenda aprovada. Presidentes situados no outro extremo do espectro procurarão governar contornando as resistências dos congressistas e buscando forçar o Legislativo a ceder. Por isso mesmo, nesse caso o padrão de relações que se estabelece entre os dois poderes é mais conflituoso do que no primeiro.

A nosso ver, os efeitos dos poderes legislativos presidenciais são de outra natureza. Eles determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação.

Outro interessante estudo, desenvolvido por Lemos (2007), procurou avaliar o desempenho da prerrogativa constitucional do Poder Legislativo de controlar e fiscalizar o Poder Executivo. A pesquisa concluiu, a partir de dados estatísticos referentes à quantidade de propostas de fiscalização e controle, requerimentos de informação e audiências públicas, que *“(...) o Congresso brasileiro tem a prerrogativa formal de interpellar autoridades e requerer informações e documentos, mas pouca ou nenhuma capacidade de afetar de maneira significativa a estrutura do Estado e o planejamento das atividades governamentais”*²³.

Há pesquisadores que defendem o uso de indicadores para aferir a desenvoltura do Parlamento. Lamari (2010, p. 46), por exemplo, defende que o uso de indicadores possibilita verificar o nível de satisfação da população com o Legislativo, podendo servir como instrumento de monitoramento e avaliação dos objetivos deste Poder. Apoiando-se no relatório da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2002, o autor traz a seguinte definição de indicadores:

Os indicadores são a nossa ligação ao mundo. Eles condensam a sua enorme complexidade numa quantidade manejável de informação significativa, para um subgrupo de observações que informam as nossas decisões e direcionam as nossas ações. (...) Os indicadores representam informação valiosa (...) Os indicadores são uma expressão de valores (Bossel, 1999, p.9)

Há estudiosos ainda que propõem métodos próprios para a avaliação do desempenho do Poder Legislativo. Dantas, Lazzarini e Yeung (2013) criaram um indicador de desempenho de poderes legislativos que foi testado na Câmara Municipal de São Paulo, mas que, segundo os pesquisadores, pode ser aplicado na Casa Legislativa de qualquer dos entes federados do Brasil. Os autores apresentam seus parâmetros da seguinte maneira:

(...) partimos das seguintes escolhas: dividimos o índice em dois grandes indicadores. No primeiro medimos o desempenho do Poder Legislativo com base em seu aspecto administrativo, sendo utilizado para tanto medidas de eficiência envolvendo processos internos de aprovação de projetos e os custos associados. No segundo cuidamos de observar o desempenho do Poder Legislativo sob o aspecto de

²³ LEMOS, 2007, p. 52

sua natureza política-organizacional. Assim, deparamo-nos com uma reflexão acerca de seu papel enquanto órgão inserido na dinâmica da divisão dos poderes. Cabe ao parlamento, como disseminado amplamente, as tarefas de legislar e fiscalizar o trabalho do Poder Executivo.

Para medir o índice de eficiência do Legislativo sob uma ótica política, dividimos as funções do parlamento em quatro grandes grupos de variáveis. Dois deles estão associados ao caráter de construção de leis [aprovação de leis oriundas do próprio Poder Legislativo e aprovação de temas de interesse do Poder Executivo], enquanto o terceiro e o quarto estão relacionados ao caráter fiscalizador e transparente do Poder Legislativo, respectivamente.²⁴

Em trabalho do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Meneguín e Magna (2014) também apresentam uma proposta de avaliação do desempenho do Poder Legislativo baseada no que eles denominaram de Índice de Desempenho Legislativo – IDL, o qual foi experimentado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Apresenta-se a seguir fragmentos do estudo que expressam os principais pontos do trabalho:

(...) parece-nos fundamental alinhar dois tipos de preocupação na avaliação do desempenho do legislativo: (i) quanto poder tem o legislativo e (ii) como ele opera com o poder que detém. Para tanto, é necessário explorar a natureza multidimensional do desempenho do Legislativo. (...)

Três dimensões foram consideradas críticas e, no conjunto, elas permitem uma abordagem do desempenho do Legislativo sensível à natureza representativa desta instituição e a especificidade de sua dinâmica institucional.

A primeira dimensão diz respeito ao *grau de representatividade das instâncias decisórias* no interior do legislativo.(...) busca-se dar maior atenção aos efeitos da distribuição de poderes de agenda e de veto entre os agentes legislativos (parlamentares, partidos, lideranças institucionais, etc.) sobre a representatividade do legislativo. (...)

A segunda dimensão privilegiada nessa proposta é a *dimensão informacional da deliberação parlamentar*. A inclusão dessa dimensão busca apreender a capacidade de influência do legislativo a partir das condições de produção e de circulação de informações capazes de reduzir as incertezas sobre as políticas (KREHBIEL, 1992).

A última dimensão busca apreender a influência do legislativo a partir das microdinâmicas do processo legislativo e dos resultados que elas propiciam. Esta dimensão pode ser descrita como **fluxo da atividade legislativa**, uma vez que busca captar como a distribuição de poderes e direitos legislativos entre Executivo e Legislativo e entre as instâncias decisórias modelam a sequência e o encadeamento das fases do processo legislativo.²⁵ (grifos dos autores)

A avaliação de desempenho também pode ser realizada em perspectiva comparada a parlamentos de outros países. Esse foi o enfoque que Diniz (2005) conferiu ao seu trabalho, analisando a produção legislativa dos Congressos Argentino e Brasileiro a fim de investigar o poder de agenda do Poder Executivo nas Casas Legislativas dos dois países.

Diante dos estudos apresentados, pode-se afirmar que a avaliação de desempenho é uma ferramenta imprescindível para aferir a qualidade do trabalho legislativo. É uma forma de prestar contas à sociedade do que foi produzido e de como foi realizado, de conferir se os

²⁴ DANTAS, LAZZARINI E YEUNG, 2013, p. 3 e 4

²⁵ MENEGUÍN E MAGNA, 2014, p. 11 a 16

métodos aplicados foram eficientes nos meios e eficazes nos resultados ou se precisam ser aperfeiçoados. É um instrumento que liberta o Poder Legislativo do senso comum e coloca-o em condições de defender suas prerrogativas, proporcionando aos parlamentares a oportunidade de exercerem melhor o seu papel de representantes do povo.

Como se viu, além de ser um importante instrumento, a avaliação da atividade legislativa pode ser realizada a partir de diversas vertentes, conforme o enfoque e o objetivo. Abre-se um leque quase infinito de possibilidades para a criação de indicadores e a medição dos vários segmentos pertinentes às atividades do Poder Legislativo.

Nessa esteira, tendo em vista a inexistência de pesquisas semelhantes sobre o tema proposto neste trabalho, e com o objetivo de contribuir academicamente para o desenvolvimento do assunto, o próximo tópico lança algumas bases para a avaliação, de forma específica, do controle prévio de constitucionalidade realizado por ocasião do processo legislativo, antes da aprovação da proposição.

2.2 As bases para avaliação do controle prévio de constitucionalidade no âmbito do Poder Legislativo

O objetivo geral dos estudos referentes à avaliação de desempenho do Poder Legislativo, como visto no tópico anterior – além de mapear gargalos que emperram o fluxo dos trabalhos e oferecer sugestões de melhorias ao exercício das prerrogativas constitucionais –, é confirmar ou contestar o senso comum de que o trabalho desenvolvido no Parlamento é de baixo rendimento, de baixa qualidade ou de pouca sintonia com a sociedade, em face principalmente do baixo índice de confiança institucional conferido ao Poder Legislativo, segundo algumas pesquisas de opinião ²⁶.

Alguns doutrinadores também se deixam levar por sentimentos ou impressões pessoais, sem nenhuma base científica, para tecerem comentários depreciativos ao trabalho legislativo, como se pode observar no texto de Jampaulo Júnior (2008, p. 99 e 102):

O controle preventivo seria instrumento de extrema utilidade se exercido como fiscalizador da constitucionalidade, pois impediria que atos viciados ingressassem no ordenamento jurídico. Ocorre, todavia, que os órgãos destinados a esse fim desvirtuam suas funções e passam a exarar decisões de cunho político, e não jurídico. Sob a alegação de conveniência ou interesse público, justificam que determinado ato pode ser ilegal, mas justo, e abandonam o controle da constitucionalidade (...).

²⁶ Henrique (2013), em *survey* aplicado aos visitantes do Congresso Nacional, confirma em seu trabalho os dados médios das pesquisas do Instituto Datafolha (entre 2005 e 2010) referentes à avaliação negativa dos parlamentares (51,2% dos entrevistados) e ao índice de confiança do Poder Legislativo (30%).

O controle da constitucionalidade preventiva em sede legislativa, conforme a maioria dos autores, não apresenta resultado eficaz no sentido de impedir que uma norma inconstitucional ingresse no ordenamento jurídico.

O mencionado autor sustenta, genericamente, que as decisões quanto à constitucionalidade são de cunho político e não jurídico, mas não aponta a fonte de seu argumento. Afirma ainda que as alegações de conveniência ou interesse público se sobressaem à análise técnica da constitucionalidade, mas não respalda com dados sua assertiva. Por fim, não informa em quais números se apoia para taxar o Poder Legislativo de ineficaz no controle de constitucionalidade e nem quais autores compartilham de seu entendimento.

Não se pode afirmar em que medida o autor supracitado errou ou acertou nos seus prognósticos sem que seja feita uma análise crítica minimamente confiável do trabalho legislativo. Afirmar, por exemplo, que o controle de constitucionalidade preventivo não apresenta resultado eficaz é desprezar, talvez por desconhecimento, todo e qualquer esforço realizado no âmbito do Poder Executivo e Legislativo nesse sentido, sem considerar a quantidade de leis em vigor que nunca foram contestadas quanto à sua constitucionalidade.

É verdade que as decisões legislativas são influenciadas pelo jogo político, que em alguns casos se apresenta como fator determinante na posição assumida. É da natureza do Parlamento o embate ideológico e partidário, mas isso não pode diminuir o valor da análise técnica realizada durante a tramitação das proposições.

Outra maneira utilizada para qualificar o trabalho do Congresso Nacional no controle preventivo de constitucionalidade é apresentando estatísticas de leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Cite-se, por exemplo, trechos do artigo publicado no Anuário da Justiça Brasil 2012²⁷, que serviu como fonte de referência para vários veículos de comunicação:

Oito em cada dez leis estaduais ou federais do país submetidas ao crivo do Supremo Tribunal Federal são julgadas inconstitucionais. É o que revela o levantamento do Anuário da Justiça Brasil 2012, feito com base na análise das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) e das arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs) julgadas pelo STF no ano de 2011.

O índice de inconstitucionalidade chega ao patamar de 90% quando são analisadas separadamente as leis produzidas pelas assembleias legislativas dos estados e sancionadas pelos governadores. Das 68 leis estaduais ou dispositivos constitucionais dos estados brasileiros analisados pelos ministros, 61 feriram de alguma forma a Constituição.

Na esfera federal, o quadro é melhor. O STF julgou 11 ações contra regras aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pela Presidência da República. Cinco delas foram consideradas inconstitucionais. As outras seis foram elaboradas

²⁷ O Brasil não sabe fazer lei. **Anuário da Justiça Brasil 2012**. Ed. Consultor Jurídico. 1ª ed. 2012. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-brasil-nao-sabe-fazer-lei>>. Acesso em: 7 nov. 2014.

com a observação dos preceitos constitucionais. No ranking geral de 2011, o índice de inconstitucionalidade das leis brasileiras foi de 83%.

(...) Para chegar ao resultado de 2011, foram pesquisadas as 146 ADIs e nove ADPFs analisadas pelo Supremo no ano passado. Foram computadas apenas as decisões finais, nas quais se discutiu efetivamente o mérito da lei – 76 ADIs e três ADPFs. As 27 ações que tiveram apenas decisões liminares e outras 49 que foram rejeitadas por motivos processuais não entraram no cômputo da inconstitucionalidade. Nenhuma ação declaratória de constitucionalidade foi julgada durante o ano. Os números levam em conta também as ações julgadas procedentes em parte, nos casos em que as leis tiveram apenas trechos ou expressões derrubadas pelo Supremo.

Os dados apresentados não podem ser desconsiderados, mas é necessário relativizá-los. O artigo alardeia percentuais que, à primeira vista, chamam muito a atenção, mas que precisam ser analisados com mais detalhes.

Atendo-se apenas às leis produzidas pelo Congresso Nacional, parte que interessa a este estudo, o texto ressalta, no final do parágrafo que se refere à inconstitucionalidade das leis federais, que “*no ranking geral de 2011, o índice de inconstitucionalidade das leis brasileiras foi de 83%*”. Infelizmente omitiu-se que, no diminuto universo de 79 ações, considerando que o dado se refere a toda legislação produzida no país por todas as assembleias legislativas e o Congresso Nacional no mesmo período, as cinco leis federais consideradas inconstitucionais representam somente 6,3% das ações. A título de comparação, se fossem consideradas no artigo exclusivamente as 208 leis federais publicadas no mesmo ano de 2011, o índice leis federais declaradas inconstitucionais cairia para apenas 2,4%. Isso sem se adentrar no mérito de saber se as leis federais impugnadas eram parcial ou totalmente inconstitucionais ou se a ação foi julgada procedente total ou parcialmente.

Convém lembrar também que a compreensão jurídica de constitucionalidade nem sempre é unívoca. Não são raros os casos em que o Supremo Tribunal Federal, Corte responsável pelo veredicto final quanto à constitucionalidade das leis, define qual é a melhor interpretação do texto constitucional em decisão não unânime ou com maioria apertada. Mencione-se, ainda, a possibilidade de a Corte mudar seu entendimento sobre determinada matéria até então admitida como constitucional.

Justamente neste ponto o objeto da presente monografia ganha relevo, ao procurar apresentar um método que dimensione o empenho dos Poderes Legislativo e Executivo em evitar o ingresso de lei flagrantemente inconstitucional no ordenamento jurídico.

Como se vem explicando, há muitas formas de avaliar a atividade legislativa. Já existem mensurações com foco na produção legislativa, por exemplo, relacionando o número de proposições apresentadas no total com a quantidade das que são aprovadas. Essa proporção mediria uma espécie de “sucesso legislativo”.

Sem prejuízo das avaliações já existentes, aqui, de forma especial, interessa ponderar sobre a necessidade de avaliar-se de outra maneira o desempenho do Poder Legislativo por ocasião do processo legislativo. Segundo a proposta ora formulada, mais do que o volume de proposições efetivamente aprovadas, importa verificar quantas efetivamente tornam-se leis, passando pelo crivo do Poder Executivo quanto à sua constitucionalidade.

Com isso, busca-se captar a qualidade do produto da atividade legislativa a partir de um critério objetivo, qual seja, a não aposição de um veto jurídico, por inconstitucionalidade. Isso porque o veto pelo não atendimento ao interesse público apresenta um elevado grau de subjetividade, o que impediria avaliações seguras com base nesse espectro.

Nesse sentido, tem-se que o controle de constitucionalidade realizado no âmbito do Poder Legislativo exerce papel essencial, já que é justamente nesse momento que se dá o filtro para a aprovação dos projetos, ainda que – como se verá oportunamente – algumas proposições possam acabar escapando.

As proposições que tramitam nas Casas legislativas são de diversas naturezas e conteúdos. A sua apresentação pode advir de iniciativa parlamentar ou de atores externos, como, por exemplo, o Poder Executivo, o Judiciário e o Ministério Público. Nestes últimos, nota-se o costume de que o projeto enviado à Câmara dos Deputados, responsável por receber as iniciativas externas, tenha sido amplamente discutido e examinado sobre todos os aspectos, inclusive constitucionais, durante a fase de elaboração do anteprojeto. Por outro lado, os projetos de iniciativa parlamentar não passam, necessariamente, por uma análise técnica semelhante antes de serem protocolados, muito embora exista um corpo de consultores à disposição dos deputados e senadores para assessorá-los nos aspectos técnicos das propostas legislativas.

No intuito de atender o pleito de suas bases eleitorais, de exercer sua prerrogativa de legislador diante de situações ainda não normatizadas ou de modificar a legislação existente, os parlamentares muitas vezes apresentam projetos que, não obstante seus bons propósitos, são flagrantemente incompatíveis com o texto constitucional, como, por exemplo, pela falta de competência legislativa para dispor sobre o assunto.

Nesses casos, a primeira triagem realizada pelo Presidente da Casa Legislativa, ao devolver ao autor a proposição evidentemente inconstitucional, se apresenta como uma participação de grande importância na atuação do Poder Legislativo no controle de constitucionalidade preventivo. Ocorre que, por se tratar de uma decisão monocrática direcionada especificamente ao proponente do projeto, sem grande repercussão pública, esta

ação, que impede o prosseguimento de diversas proposições inviáveis, não tem sido devidamente considerada como relevante à defesa da Constituição.

Cumprido ressaltar que esse primeiro filtro de constitucionalidade é realizado em um exame perfunctório da matéria, de natureza preliminar, no qual se constata uma incompatibilidade com o texto constitucional insanável. Cabe ao Presidente da Casa dar seguimento às proposições que, mesmo apresentando inconsistências de ordem constitucional, podem ser saneadas no curso da tramitação legislativa.

Nesse instante, o trabalho das comissões se revela de extrema relevância no aperfeiçoamento das proposições submetidas a seu exame. No caso do Senado Federal, por exemplo, cabe às comissões de mérito também contribuir com as correções necessárias para a adequação das proposições ao texto constitucional. Isso pode ser realizado sob a forma de emendas ou de substitutivo, no caso de modificação substancial do projeto.

Mas a atuação mais importante no controle preventivo de constitucionalidade fica a cargo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJC na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Estes órgãos colegiados são constituídos, em sua maioria, por parlamentares de reconhecido saber jurídico, muitos oriundos de carreiras jurídicas como a advocacia, a magistratura, a promotoria ou a segurança pública. O corpo técnico que assessora e subsidia os parlamentares na comissão também é bastante qualificado, especialmente os consultores legislativos, que auxiliam na elaboração dos pareceres e dos votos.

A CCJC desempenha um papel fundamental no exame das proposições, especialmente na Câmara dos Deputados, em que todas as proposições devem passar pelo seu crivo de constitucionalidade. Essa Comissão tem a responsabilidade de atestar a compatibilidade das propostas com o texto constitucional e, quando necessário, propor as modificações para torná-las constitucionalmente viáveis.

Essa atribuição de escoimar os vícios de inconstitucionalidade das proposições assume grande valor no processo legislativo, pois, diferentemente das outras oportunidades em que se pode fazer o controle de constitucionalidade, neste momento, além de identificar a falha da proposição, a Comissão tem o poder de sanear seu texto e aproveitar o projeto, hipótese vedada ao Presidente da República, que só pode acolher ou discordar do texto que lhe é proposto, não lhe cabendo alterá-lo.

A CCJC ainda atua na defesa da Constituição quando rejeita os projetos eivados de vícios insanáveis de inconstitucionalidade. Apesar de ser um filtro relevante que impede o seguimento de propostas incompatíveis com as disposições constitucionais, esse trabalho de triagem e descarte não tem recebido a merecida atenção e nem reconhecido o seu valor.

Embora sejam mais suscetíveis às interferências políticas, os Plenários da Câmara e do Senado ainda podem funcionar como última instância de controle preventivo de constitucionalidade. A regra geral é que os projetos sujeitos à apreciação desse órgão devem conter o parecer prévio das comissões quanto ao mérito e quanto à sua admissibilidade, composta pelo juízo de adequação financeira e orçamentária e de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

O procedimento usual e recorrente é o acolhimento das recomendações técnicas, mas existem situações em que o Plenário pode deliberar diversamente dos pareceres das comissões. Isso pode ocorrer quando se percebe uma falha na avaliação das comissões, quando ela não se deteve em determinado tópico da matéria ou em momentos de tensão política, quando o critério técnico não é o único considerado. Esses fatores também não tem sido objeto de estudo quanto aos seus impactos no controle de constitucionalidade.

Vê-se que o controle profilático da constitucionalidade é exercido pelo Poder Legislativo em diferentes estágios do processo legislativo e em diferentes esferas de decisão. No entanto, essa laboriosa responsabilidade é pouco reconhecida e muito menos estudada. Não existem dados consolidados que registrem a importância e os efeitos desse trabalho de retenção de propostas inconstitucionais, que pode ser considerado tão relevante quanto o próprio ato positivo de legislar.

Diante disso, o estabelecimento de critérios de avaliação do controle preventivo de constitucionalidade no âmbito do Poder Legislativo se apresenta como instrumento de grande utilidade para a valorização desse trabalho e seu aperfeiçoamento. É nesse contexto que se propõe a aposição do veto jurídico pelo Presidente da República aos projetos emanados do Congresso Nacional como um indicador de qualidade da produção legislativa.

2.3 O veto jurídico como indicador de qualidade legislativa

Como já explanado anteriormente, o Presidente da Câmara dos Deputados e o do Senado Federal, as Comissões de Constituição e Justiça de cada Casa Legislativa e seus respectivos Plenários examinam os projetos quanto à sua constitucionalidade.

Diante de tantas barreiras regimentais, a pretensão desejável é no sentido de que os projetos deveriam ser enviados à sanção sem máculas, sem vícios ou defeitos que conduzissem o Presidente da República ao veto. Ocorre que esse ideal nem sempre se confirma e alguns projetos são vetados parcial ou integralmente. Uma irresignação comum a que se chega é que a análise legislativa poderia ter sido mais bem feita.

Sem desmerecer outros esforços na direção de avaliar o desempenho do Poder Legislativo, compreende-se que o veto jurídico pode ser utilizado como critério de avaliação de desempenho da qualidade legiferante na medida em que se pode aferir objetivamente quantas vezes e em que situação a proposição legislativa foi obstada pelo Poder Executivo.

Já foram mencionadas anteriormente as razões pelas quais o Presidente da República pode apor veto: falta de interesse público ou inconstitucionalidade. Qualquer dos motivos obriga o reexame da matéria pelo Poder Legislativo.

As duas hipóteses merecem um estudo mais apurado sobre o conflito entre os Poderes quanto à interpretação constitucional e ao que é interesse público. A proposta ora apresentada, entretanto, se limita a investigar os projetos que retornaram ao Congresso Nacional em razão de inconstitucionalidade.

O universo a que se restringe o estudo é fechado e controlado, uma vez que as razões do veto precisam ser claramente definidas na mensagem enviada pelo Presidente da República ao Parlamento. A análise se detém na avaliação da quantidade de projetos vetados por inconstitucionalidade proporcionalmente às leis que foram publicadas nos anos de 2007 a 2010. Isso facilita a replicação da pesquisa em outros períodos e a comparação entre os resultados encontrados.

Embora se reconheça que fatores políticos possam influenciar a aprovação de projetos considerados inconstitucionais, esta variável não é considerada porque isso implica na análise do mérito da proposição e do contexto político de sua deliberação, o que foge do propósito de considerar o veto jurídico um indicador da qualidade legislativa, sem desmerecer as interessantes conclusões que poderiam advir desse estudo.

No entanto, diante da seleção de mensagens presidenciais com as justificativas do veto jurídico, foi apurado o número de reincidências do mesmo fundamento constitucional. Este dado pode indicar que tipo de falha é mais recorrente na análise de constitucionalidade realizada pelo Poder Legislativo.

Em face das razões aqui expostas, acredita-se que o veto jurídico é um indicador objetivo apto a verificar o desempenho da atuação do Parlamento no controle preventivo de constitucionalidade e a qualidade da produção legislativa.

3 CAPÍTULO

PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS: O VETO JURÍDICO NOS ANOS DE 2007 A 2010

A pesquisa ora proposta visa a examinar a intervenção do Presidente da República no processo legislativo por meio do veto, após a apreciação dos projetos de lei ordinária, de lei complementar e dos projetos de lei de conversão oriundos de medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

O foco do estudo está no veto jurídico, instrumento à disposição do Chefe do Executivo para o exercício do controle preventivo de constitucionalidade. A pesquisa também abrangeu a produção legislativa no Congresso Nacional nos aspectos relacionados ao controle preventivo de constitucionalidade, a fim de mensurar o filtro por que passam as proposições antes de saírem do Poder Legislativo.

O escopo do trabalho é fazer uma radiografia do controle preventivo de constitucionalidade entre os anos de 2007 a 2010, a fim de verificar em que medida o veto jurídico foi aplicado nos projetos oriundos do Congresso Nacional, em face da produção legal e legislativa do período. Os dados podem apontar qual a proporção de defeitos de ordem constitucional em relação ao conjunto de leis postas em vigor.

3.1 Bases da pesquisa

A investigação circunscreveu-se ao exame da legislação produzida no período de 1º de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2010, bem como dos vetos totais que obstaram a conversão dos projetos em norma jurídica no mesmo período. O recorte temporal justifica-se pelo fato de coincidir com o último mandato presidencial concluído, que engloba também a produção legislativa da 53ª Legislatura do Congresso Nacional. Isso possibilita a reprodução da pesquisa e da metodologia aplicada em outros módulos semelhantes, utilizando como parâmetro o mandato executivo e o mandato legislativo.

A pesquisa é desenvolvida a partir do método dedutivo, utilizando-se da técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Os dados ora apresentados foram extraídos do sítio eletrônico mantido pela Presidência da República denominado “Portal da Legislação”²⁸, combinados com as informações sobre vetos disponível em formato de planilha no sítio eletrônico do Congresso Nacional.²⁹

²⁸ Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em 4 out. 2014.

²⁹ Disponível em <<http://www.congressonacional.leg.br/portal/veto>>. Acesso em 4 out. 2014

Também foram coletadas informações de tramitação de proposições nos portais eletrônicos da Câmara dos Deputados³⁰ e do Senado Federal³¹. Os dados referentes à produção legislativa do Senado Federal foram extraídos do “Relatório Anual da Presidência” dos anos correspondentes à pesquisa, publicação também disponível no endereço eletrônico do Senado Federal³². Outros recursos importantes utilizados para a busca de informações foram o Serviço de Pesquisa Legislativa do Senado Federal e o Serviço de Pesquisa do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

O objetivo da pesquisa é fazer uma análise quantitativa dos dados coletados, a fim de se chegar a conclusões qualitativas do trabalho legislativo. Foi realizado primeiramente o levantamento das proposições aprovadas pelo Congresso Nacional e das enviadas ao Presidente da República para sanção nos anos de 2007 a 2010. Verificou-se, a partir destes projetos, quantos foram vetados e que tipo de veto foi aposto pelo Executivo, se parcial ou total.

Os vetos foram classificados conforme as razões apresentadas pelo Presidente da República – contrariedade ao interesse público, inconstitucionalidade ou ambas. Neste ponto, encontrou-se o dado mais relevante da pesquisa: o número de projetos em que incidiu o veto jurídico, objeto de estudo deste trabalho. A quantidade de incidências do veto jurídico pode indicar em que proporção, diante da produção legislativa do período analisado, o Poder Legislativo teria incorrido em falha na avaliação da constitucionalidade das proposições, sob a ótica do Poder Executivo.

Também foram analisados os fundamentos das mensagens de veto por inconstitucionalidade, a fim de verificar quais foram os motivos mais recorrentes nas razões de veto do Presidente da República. Esse dado pode indicar em quais aspectos o Poder Legislativo pode aperfeiçoar seu exame interno de constitucionalidade.

Outros dados coletados relacionam-se ao trabalho legislativo do Congresso Nacional no período analisado. Informações como quantidade de vetos apreciados, o número de proposições apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, o número de proposições devolvidas ao autor pelo Presidente da Casa Legislativa por inconstitucionalidade e as deliberações das Comissões de Constituição e Justiça podem revelar a medida da atividade do Poder Legislativo na análise preventiva de constitucionalidade.

³⁰ Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>>. Acesso em 4. out. 2014

³¹ Disponível em <<http://www.senado.leg.br/atividade/Materia/>>. Acesso em 4. out. 2014

³² Portal Atividade Legislativa – Resenhas e Relatórios, disponível em <<http://www.senado.leg.br/atividade/resenha/default.asp>>. Acesso em 9 nov. 2014

Como já esclarecido anteriormente, o universo investigado só abarca as proposições submetidas ao exame do Presidente da República, quais sejam, projeto de lei ordinária, projeto de lei complementar e projeto de lei de conversão, oriundo de medida provisória. Este último caso decorre de modificações que o Congresso Nacional realiza no texto da medida provisória editada pelo Presidente da República. Não havendo mudanças no texto original enviado pelo Poder Executivo, a medida provisória é promulgada como lei pelo Congresso Nacional.

3.2 Resultados da pesquisa

O recorte temporal proposto chegou ao montante de 1.009 proposições aprovadas pelo Congresso Nacional no período analisado, das quais 975 foram enviadas à sanção do Presidente da República.

Observou-se que 34 leis ordinárias foram promulgadas pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, sem a participação do Presidente da República, uma vez que decorreram da conversão de medidas provisórias que não sofreram alteração do seu texto durante a apreciação legislativa³³. Essa hipótese ocorre, em geral, nos casos de edição de medida provisória que abre crédito extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, conforme excepciona o art. 167, § 3º, da CF.

Dentre as 975 proposições enviadas à apreciação do Chefe do Poder Executivo, foram sancionadas 15 leis complementares e 904 leis ordinárias, que, somando ambas às 34 leis ordinárias advindas das medidas provisórias aprovadas pelo Congresso Nacional, totalizam 953 novas normas jurídicas no período examinado.

Em 2007 foram publicadas 198 leis ordinárias e 4 leis complementares; em 2008, houve o acréscimo de mais 259 leis ordinárias e 1 lei complementar; 2009 foi o mais abundante em produção legal, com 290 leis ordinárias e 5 leis complementares; e no ano de 2010, talvez por se tratar de um ano em que os parlamentares dividem sua atenção com a campanha eleitoral, foram publicadas apenas 191 leis ordinárias, número menor que os anos anteriores, conservando-se o mesmo número de 5 leis complementares do ano anterior.

Os dados em referência podem ser organizados na forma da tabela seguinte:

³³Conforme prevê o art. 12 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

Tabela 1 - Produção legal por ano - 2007-2010

Ano	Espécie Legislativa	
	Leis Ordinárias	Leis Complementares
2007	198	4
2008	259	1
2009	290	5
2010	191	5
Total	938	15

Fonte: Elaboração do autor

Vale ressaltar que as 938 leis ordinárias publicadas foram originadas de projetos de lei ordinária e da conversão de medidas provisórias em lei, seja na forma original proposta pelo Presidente da República, como já mencionado, seja na forma de projeto de lei de conversão, quando o mérito da matéria oriunda do Poder Executivo foi modificado pelo Poder Legislativo.

A propósito das medidas provisórias (MPV's), constatou-se que o Presidente da República editou 179 medidas excepcionais no período avaliado, das quais 149 foram transformadas em norma jurídica (TNJ), 14 foram rejeitadas pelo Parlamento e 16 perderam a eficácia por falta de apreciação das Casas Legislativas.

Como já referido anteriormente, 34 medidas provisórias foram convertidas em lei na sua forma original, enquanto que em 115 medidas provisórias foi elaborado o projeto de lei de conversão, com as contribuições do Poder Legislativo ao texto do Chefe do Executivo.

Tabela 2 – Edição de medidas provisórias por ano - 2007-2010

Ano	Editadas	TNJ	Rejeitadas	Perderam a eficácia
2007	70	60	8	2
2008	40	35	4	1
2009	27	24	0	3
2010	42	30	2	10
Total	179	149	14	16

Fonte: Elaboração do autor

Dos projetos de lei ordinária e de lei complementar efetivamente transformados em norma jurídica, 97 tiveram oposição de veto parcial.

Em 2007, 14 leis ordinárias e as 4 leis complementares sancionadas tiveram vetos parciais. No ano de 2008, 22 leis ordinárias foram parcialmente impugnadas pelo Chefe do Executivo, enquanto a única lei complementar sancionada no período não foi contestada pelo veto. A oposição de vetos parciais teve um crescimento no ano de 2009, alcançando 33 leis ordinárias e 2 leis complementares, acompanhando o aumento da produção legal daquele ano. Em 2010, 21 leis ordinárias e uma lei complementar foram parcialmente vetadas.

Foram vetados 54 projetos de lei de conversão dos 115 enviados à sanção e nenhum foi impugnado integralmente, o que indica que o Presidente da República não desistiu da matéria que o motivou a editar a medida provisória, sancionando apenas o que não sofreu modificação do Congresso Nacional ou acolhendo somente em parte as sugestões e acréscimos do Poder Legislativo ao texto elaborado pelo Executivo.

Os vetos foram relativamente equilibrados entre os anos pesquisados, tendo sido apostos 15 em 2007, 17 em 2008, 15 em 2009 e apenas 7 em 2010. É o que consolida a tabela a seguir:

Tabela 3 – Vetos parciais por ano - 2007-2010

Ano	Espécie Legislativa		
	Leis Ordinárias	Leis Complementares	Projetos de lei de conversão
2007	14	4	15
2008	22	0	17
2009	33	2	15
2010	21	1	7
Total	90	7	54

Fonte: Elaboração do autor

O Presidente da República vetou integralmente 56 proposições das 975 submetidas à sua apreciação nos anos investigados. Apenas um projeto de lei complementar foi completamente vetado durante este período. O ano de 2007 foi o que houve menos ocorrências de veto total de projetos de lei ordinária, com apenas 8 registros. Em 2008 foram completamente vetados 15 projetos de lei. Acompanhando o aumento da produção legislativa, o ano de 2009 foi o que Chefe do Executivo mais se utilizou do veto integral: 18 vezes. O ano de 2010 apresentou-se dentro da média, com 14 vetos totais.

Tabela 4 – Vetos totais por ano - 2007-2010

Ano	Espécie Legislativa	
	Leis Ordinárias	Lei Complementar
2007	8	0
2008	15	0
2009	18	1
2010	14	0
Total	55	1

Fonte: Elaboração do autor

Somando-se esses projetos às proposições legislativas convertidas em lei com veto parcial, chega-se ao número de 207 propostas com algum questionamento do Executivo, entre as parcialmente sancionadas e totalmente vetadas.

Registre-se que dessas 207 proposições vetadas total ou parcialmente, apenas 81 foram apreciadas pelo Congresso Nacional e que, em todos os casos, o veto foi mantido conforme proposto pelo Presidente da República³⁴. O Presidente do Senado Federal declarou prejudicados os vetos de 10 proposições por perda de oportunidade na apreciação, nos termos do art. 334, I, do Regimento Interno do Senado Federal, haja vista tratarem de matéria orçamentária superada pelo tempo ou de legislação revogada, situações em que, mesmo transformadas em lei, seriam juridicamente inviáveis³⁵. Ainda devem ser apreciadas 116 proposições vetadas.

Tabela 5 – Apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional - 2007-2010

Ano	Mantidos	Não apreciados	Prejudicados
2007	35	4	2
2008	45	9	0
2009	0	64	5
2010	1	39	3
Total	81	116	10

Fonte: Elaboração do autor

Em relação às razões que motivaram o veto, verificou-se que 119 foram impugnadas somente por contrariedade ao interesse público e apenas 30 exclusivamente por inconstitucionalidade, tendo sido 58 propostas vetadas por ambos os fundamentos.

Tabela 6 – Razões do veto - 2007-2010

Ano	Contrariedade ao interesse público	Inconstitucionalidade	Ambos os motivos
2007	18	7	16
2008	32	9	13
2009	43	8	18
2010	26	6	11
Total	119	30	58

Fonte: Elaboração do autor

³⁴ Apenas à guisa de curiosidade, porque os dados estão fora do recorte temporal analisado, consta da planilha com os dados consolidados dos vetos, disponível no endereço eletrônico do Congresso Nacional, que, desde 1988, ano da promulgação da atual Constituição da República, somente 4 projetos tiveram o veto derrubado pelo Congresso Nacional: um referente à anistia de multa eleitoral (Lei 9.996/2000), dois referentes a plano de carreira dos servidores do Poder Legislativo (Lei 11.169/2005 e Lei 11.170/2005) e outro referente aos royalties do petróleo no pré-sal (Lei 12.734/2012).

³⁵ Essa decisão foi tomada em duas oportunidades: na Sessão Conjunta do Congresso Nacional de 27/03/2008 (Diário do Congresso Nacional - DCN de 28/03/2008, p. 808 a 815, disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=1371#>>) e na Sessão Conjunta do Congresso Nacional de 3/07/2013, (Diário do Congresso Nacional de 04/07/2013, p. 1307, disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=18537>>)

Constatou-se, portanto, que, no período analisado, 88 projetos submetidos ao crivo do Chefe do Poder Executivo sofreram algum tipo de contestação quanto à sua constitucionalidade, tendo sido 16 vetados integralmente e 72 vetados parcialmente. Isso implica em dizer que o Presidente da República discordou completamente da interpretação de constitucionalidade da proposta apresentada pelo Congresso Nacional em apenas 16 projetos. Nos outros 72 casos em que ocorreu o veto jurídico, a discordância foi pontual e o projeto foi parcialmente sancionado.

Cumprе reforçar que a pesquisa não se deteve ao mérito da matéria de cada projeto, bem como sua relevância e repercussão no ordenamento jurídico. Também foge ao escopo do estudo a análise minuciosa e quantitativa dos dispositivos vetados em cada proposta, considerando ser recorrente a aposição de veto a diversos dispositivos do projeto por diferentes fundamentos ou a apresentação de vários fundamentos nas razões de veto de um único dispositivo.

Entretanto, foram investigadas as principais motivações oferecidas pelo Presidente da República que o levaram a considerar 88 projetos de alguma forma contaminados pelo vício de contradição à Constituição. O propósito desta análise é verificar quais seriam as supostas inconstitucionalidades em que o Congresso Nacional mais teria incorrido na elaboração legislativa, sob a ótica do Poder Executivo.

Segundo o exame das 88 mensagens de veto enviadas ao Congresso Nacional³⁶, o Poder Legislativo não teria observado a prerrogativa privativa do Presidente da República de iniciar o processo legislativo (art. 61, § 1º, CF) em 30 proposições. Constatou-se tal justificativa de vício de iniciativa principalmente em dispositivos que se propunham a criar órgãos na Administração Pública ou modificar suas competências e que dispunham sobre matérias referentes a servidores públicos, especialmente em relação a planos de cargos e salários, caso em que também se justificou o veto pelo aumento de despesa em projetos de iniciativa do Chefe do Executivo (art. 63, I, CF).

Cite-se, por exemplo, o veto integral ao Projeto de Lei nº 1.542, de 1991 (Mensagem nº 357, de 2007), que “*dispõe sobre a propiciação de consultas às empregadas e servidoras públicas para atenção integral à saúde da mulher*” e o veto parcial ao Projeto de Lei de Conversão nº 27, oriundo da Medida Provisória nº 440, que resultou na Lei nº 11.890, todos de 2008. Neste último caso, foram realizadas modificações no texto da medida provisória

³⁶ O Apêndice deste trabalho traz, em forma de indexação, os principais fundamentos constitucionais das mensagens de veto parcial às leis e de veto total aos projetos de lei.

referente ao plano de cargos e salários de servidores públicos de várias carreiras, matéria reservada ao Presidente da República.

Cabe lembrar que isso não significa, necessariamente, que todo o projeto estivesse contaminado por esse tipo de vício, mas que pelo menos um dispositivo foi vetado por esse motivo. Vale reforçar também que a proposição pode ter sido vetada por mais de um fundamento no mesmo dispositivo ou em outros do mesmo projeto.

A segunda justificativa mais frequentemente alegada foi a infringência aos princípios da separação, independência e equilíbrio entre os Poderes (art. 2º), encontrada em 12 projetos. Esse fundamento acompanha algumas razões de veto em que se alegou também vício de iniciativa e consta de outras em que se contestou a invasão de competência reservada ao Presidente da República, prevista no art. 84 da Constituição Federal.

A Lei nº 12.040, de 2009, por exemplo, foi vetada parcialmente por esse motivo, no dispositivo que determinava que o órgão de representação da Codevasf no Ceará seria instalado no Município de Crateús. O Presidente da República, na Mensagem nº 795, de 2009, apresentou a seguinte razão para o veto:

O dispositivo, ao estabelecer o local no qual será instalada representação de empresa pública, viola o princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição). É de competência exclusiva do Poder Executivo, por meio do Presidente da República, versar sobre a organização dos entes e órgãos da Administração Pública Federal, como a Codevasf.

Outras três justificativas tiveram quatro incidências. Uma justificativa se refere ao equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social (art. 201, CF), sustentada nos projetos que visavam à redução da alíquota de contribuição social ou a sua não incidência³⁷. Outros quatro projetos que regulamentavam as profissões de pescador³⁸, apicultor³⁹, disc jockey⁴⁰ e de tradutor e interprete de Libras⁴¹ foram vetados sob o fundamento de comprometer o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, conforme determina o art. 5º, XIII, da Constituição Federal, uma vez que o exercício dessas atividades não geram danos à sociedade que imponham restrição. Finalmente, em quatro ocasiões foi arguido que os projetos conferiam tratamento desigual aos contribuintes, em desacordo com o art. 150, II, da CF, ao conceder benefícios fiscais a determinados segmentos econômicos.⁴²

³⁷ Leis nºs 11.770/2008, 11.933/2009, 12.058/2009 e 12.096/2009.

³⁸ Lei nº 11.669/2008

³⁹ Veto total ao Projeto de Lei nº 144/2009, do Senado Federal.

⁴⁰ Veto total ao Projeto de Lei nº 6.816/2010, da Câmara dos Deputados

⁴¹ Lei nº 12.319/2010

⁴² Leis nºs 11.442/2007, 11.443/2007, 11.505/2007 e 12.101/2009

Serviram também como razões de veto, com duas ou três ocorrências: a vedação a vinculação de valor ao salário mínimo para qualquer fim (art. 7º, IV); a utilização indevida de precatório para amortização de dívida, em detrimento da ordem cronológica de pagamentos (art. 100); a isenção tributária sem lei específica (art. 150, § 6º); a não observância do princípio da seletividade do Imposto sobre Produtos Industrializados, ao conferir alíquota fixa mediante lei (art. 153, § 1º e 3º); a necessidade de regulamentação mediante lei complementar para matérias previstas constitucionalmente; a invasão de competência legislativa de outros entes federados, a violação do pacto federativo e a interferência na autonomia didático-científica das universidades.⁴³

Essas foram as principais motivações oferecidas pelo Presidente da República para apor o veto jurídico. Aquelas que figuraram apenas uma vez na lista foram catalogadas, mas deixam de ser mencionadas por sua importância diminuta ante o propósito da pesquisa.

Os resultados ora apresentados referem-se aos projetos levados à apreciação do Presidente República, ou seja, aqueles que tiveram sua tramitação concluída no Congresso Nacional. No entanto, o controle preventivo, como demonstrado anteriormente, ocorre também durante o processo legislativo das proposições no âmbito das Casas Legislativas, razão pela qual se apresenta a seguir o resultado dos trabalhos legislativos no período investigado.

Cumpra esclarecer que o funcionamento do Congresso Nacional é dividido por legislaturas com duração de quatro anos (art. 44, parágrafo único, CF), que coincidem com o mandato parlamentar dos deputados federais, uma vez que os senadores têm oito anos de mandato, o que corresponde a duas legislaturas. O texto constitucional prevê que a legislatura se inicia no dia 1º de fevereiro do ano seguinte à eleição (art. 57, § 4º) e, por consequência, se encerrará no dia 31 de janeiro anterior ao início da próxima legislatura, embora os trabalhos legislativos ordinários se encerrem no dia 22 de dezembro do ano anterior.

Ocorre que, com o objetivo de manter a simetria no recorte temporal, adotou-se, para fins de coleta de dados desta pesquisa, a coincidência de data com o mandato presidencial (1º de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2010), especialmente na Câmara dos Deputados. Isso pode gerar algum pequeno conflito de números com outros levantamentos baseados na produção legislativa por legislatura, mas acredita-se que o recorte proposto é mais compatível com as finalidades deste trabalho.

Reforce-se ainda que os dados referentes ao trabalho do Senado Federal foram coletados da consolidação de informações do “Relatório Anual da Presidência” do Senado

⁴³ Vide Apêndice.

Federal, como mencionado nas bases da pesquisa.

Embora de grande utilidade, infelizmente o relatório não contempla alguns dados relevantes para esta pesquisa, como a quantidade de projetos aprovados e rejeitados pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. No entanto, foi possível obter alguns dados referentes à rejeição de proposições de matéria por inconstitucionalidade a partir do Serviço de Pesquisa Legislativa do Senado Federal.

O volume apurado de proposições apresentadas nos anos de 2007 a 2010 na Câmara dos Deputados chegou a 8054 projetos de lei ordinária e 607 projetos de lei complementar. Considerando que a Casa é composta por 513 membros, a média de apresentação seria de 15,6 projetos de lei ordinária e de 1,18 projetos de lei complementar por deputado, números bastante razoáveis, levando-se em conta ainda que o Poder Executivo tem forte participação na iniciativa de proposições e que o número total contabiliza também os projetos oriundos do Senado Federal.

Verificou-se que o ano de 2007 foi o mais abundante em apresentação de proposições com o recebimento de 2.733 projetos de lei ordinária e 266 projetos de leis complementares. Em 2008 foram apresentados 1.841 projetos de lei ordinária e 176 projeto de lei complementar. O ano de 2009 foi o segundo maior em número de apresentação de projetos de lei ordinária (2.148), embora o número de projeto de leis complementares tenha caído para 108. Em 2010 os números caíram para 1.332 projetos de lei ordinária e apenas 57 projetos de lei complementar apresentados.

Tabela 7 – Proposições apresentadas na Câmara dos Deputados por ano - 2007-2010

Ano	Espécie de Proposição	
	Projetos de lei ordinária	Projetos de lei complementar
2007	2.733	266
2008	1.841	176
2009	2.148	108
2010	1.332	57
Total	8054	607

Fonte: Elaboração do autor

O Senado Federal também trabalhou com um grande volume de proposições nos anos de 2007 a 2010, principalmente considerando a composição colegiada de 81 membros. Com vocação natural para ser Casa Revisora, o Senado recebeu da Câmara dos Deputados 844 projetos de lei ordinária e 16 leis complementares para sua apreciação. No entanto, o número de proposições apresentadas pelos Senadores foi expressivamente maior do que os recebidos, alcançando a marca de 2.017 projetos de lei ordinária e 138 projetos de leis complementares.

Somados, verifica-se que no período que envolve a 53ª Legislatura foram apresentados 2.861 projetos de lei ordinária e 154 projetos de lei complementar.

Foram apresentados 819 projetos de lei ordinária e 52 projetos de lei complementar no ano de 2007. Os números diminuíram no ano seguinte, tendo sido apresentados 672 projetos de lei ordinária e 32 projetos de lei complementar. Em 2009 voltou a subir a quantidade de proposições apresentadas, revelando o maior número de projetos de lei do período (868) e um acréscimo substancial de projetos de lei complementar em relação ao ano anterior (45). O último ano analisado foi o que houve o menor número de apresentação de proposições: 502 projetos de lei ordinária e 154 projetos de lei complementar.

Tabela 8 – Proposições apresentadas no Senado Federal por ano - 2007-2010

Ano	Espécie de Proposição	
	Projetos de lei ordinária	Projetos de lei complementar
2007	819	52
2008	672	32
2009	868	45
2010	502	25
Total	2861	154

Fonte: Elaboração do autor

Constatou-se que o Presidente da Câmara dos Deputados utilizou de sua prerrogativa de devolver ao autor proposições consideradas inviáveis em 174 projetos de lei ordinária no período pesquisado. Em 86 projetos de lei ordinária o Presidente da Câmara devolveu a proposição ao autor por considerá-la evidentemente inconstitucional (art. 137, § 1º, II, “b”, do RICD). Isso ocorreu em 49 projetos no ano de 2007, quando se apresentou o maior número de proposições da amostra. Em 2008 foram devolvidos 15 projetos de lei ordinária, enquanto que em 2009 esse número reduziu para 12. O ano de 2010, acompanhando a redução de proposições apresentadas, o número de devoluções reduziu para 10 projetos. Em todo o período, apenas sete projetos de lei complementar foram devolvidos ao autor por serem considerados evidentemente inconstitucionais: seis em 2007 e um em 2009.

Tabela 9 – Proposições devolvidas ao autor na Câmara dos Deputados em razão de serem evidentemente inconstitucionais por ano – 2007-2010

Ano	Espécie de Proposição	
	Projetos de lei ordinária	Projetos de lei complementar
2007	49	6
2008	15	0
2009	12	1
2010	10	0
Total	86	7

Fonte: Elaboração do autor

Em relação à utilização da prerrogativa de devolução ao autor pelo Presidente do Senado Federal, embora haja essa previsão no Regimento Interno, não consta dos relatórios da Presidência do Senado que este expediente tenha sido realizado. Em consulta informal a servidores dos quadros do Senado Federal lotados no órgão encarregado, constatou-se que existe uma praxe na Casa de informar ao autor as deficiências do projeto antes mesmo de que ele seja protocolado, sugerindo ao proponente que realize os reparos necessários à proposição antes que ela seja formalmente devolvida. Embora não se possa contabilizar a quantidade de ocorrências dessa prática, deve-se admitir que ela também é uma forma de controle preventivo de constitucionalidade.

Infelizmente também não se encontrou dados gerais quanto ao trabalho da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal. Nos Relatório da Presidência do Senado Federal do período pesquisado consta apenas que a CCJC rejeitou por inconstitucionalidade (art. 101, § 1º, RISF) 14 projetos de lei ordinária e três projetos de lei complementar. Este número é influenciado pela disposição regimental que faculta ao autor retirar a proposição de tramitação antes que a CCJC se pronuncie definitivamente sobre a matéria, se o relator tiver se manifestado pela inconstitucionalidade do projeto (art. 257). Não há como aferir quantas proposições foram retiradas pelo autor por esse motivo.

Ao seu turno, a CCJC da Câmara dos Deputados aprovou no período 1.709 projetos de lei ordinária e 39 de lei complementar e rejeitou por inconstitucionalidade 144 projetos de lei ordinária e 11 projetos de lei complementar. Em 2007 a Comissão impediu o seguimento de 40 projetos de lei ordinária e 2 projetos de lei complementar. Em 2008 elevou-se o número de projetos de lei ordinária considerados inconstitucionais para 58, sem ter havido pronunciamento pela inconstitucionalidade de projetos de lei complementar. Em 2009 o índice de rejeição por vício de inconstitucionalidade reduziu para 35 projetos de lei ordinária, e em 2010 apenas 11 projetos de lei ordinária foram consideradas inconstitucionais, embora tenha sido o ano em que mais se rejeitou projetos de lei complementar, com nove ocorrências.

Tabela 10 – Proposições julgadas inconstitucionais pela CCJC da CD por ano – 2007-2010

Ano	Espécie de Proposição	
	Projetos de lei ordinária	Projetos de lei complementar
2007	40	2
2008	58	0
2009	35	0
2010	11	9
Total	144	11

Fonte: Elaboração do autor

3.3 Análises e perspectivas

Em face dos dados reunidos acima, cabe ressaltar inicialmente que, durante o recorte temporal analisado, houve uma produção legislativa expressiva, com 1.009 proposições aprovadas pelo Congresso Nacional. Esse número é considerável, especialmente tendo em conta que desde 1946, quando teve início a atual numeração das leis no país, o Brasil já conta com mais de 13 mil leis. No mês de novembro de 2014, por exemplo, já se aprovou a Lei de nº 13.043. Nesse universo, ilustrativamente, a produção legislativa do período analisado equivaleria a 7,35% das leis até hoje.

Diante apenas da quantidade de projetos de lei ordinária e de lei complementar recebidos pelas Casas Legislativas, que juntos ultrapassam dez mil proposições, vê-se que, ao mesmo tempo em que há um considerável número de finalizações do processo legislativo de proposições, há também uma grande triagem dos projetos durante a legislatura. Isso sem levar em conta as outras espécies normativas não contabilizadas, por não fazerem parte do estudo ora proposto.

Também se pode verificar um grau acentuado de participação e contribuição do Poder Legislativo na apreciação das medidas provisórias, em vista dos 115 projetos de lei de conversão apresentados (77,1% das medidas provisórias convertidas em lei) e de apenas 34 medidas provisórias (22,9%) aprovadas sem modificações, a maioria por se tratar de abertura de crédito extraordinário, no qual não há muito espaço para intervenção. Apesar de só terem sido rejeitadas 14 medidas provisórias, o Congresso Nacional não pode ser caracterizado como mero “carimbador” de medidas do governo, o que se configuraria se o texto do Executivo não sofresse tantas alterações durante o trâmite no Parlamento.

A primeira observação a ser feita quanto aos vetos é o baixo índice de vetos totais às proposições enviadas à sanção. Dos 975 projetos sujeitos ao exame do Presidente da República, apenas 56 foram integralmente devolvidos ao Congresso Nacional. Isso representa 5,7% do total enviado ao Chefe do Executivo, o que pode indicar um bom grau de sintonia entre os Poderes.

Ainda em relação aos vetos, constata-se que as 207 proposições vetadas, seja por contrariedade ao interesse público seja por inconstitucionalidade, revelam a incidência de discordância do Executivo em apenas 21,23% das propostas levadas ao seu exame pelo Poder Legislativo, índice aceitável diante da diversidade de temas, principalmente considerando o alto teor de subjetividade política de se aferir o que é interesse público para o Presidente da República.

Mas o dado mais relevante da pesquisa é o que se refere ao veto jurídico. Verificou-se a incidência de veto por inconstitucionalidade em 88 projetos, o que representa 8,72% de tudo o que foi apreciado pelo Congresso Nacional (1.009 proposições) ou 9,02% do que foi enviado à sanção (975 projetos). Em qualquer das avaliações, o índice de divergência quanto à constitucionalidade das matérias é inferior a 10%.

Vale ressaltar que em apenas 16 projetos o veto jurídico afetou integralmente a proposição, ou seja, em somente 1,64% das proposições houve desacordo total entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo quanto à constitucionalidade. Nos outros 72 projetos em que incidiu o veto jurídico houve a sanção parcial, o que implica em dizer que o Presidente da República anuiu em parte com a compreensão de constitucionalidade conferida pelo Parlamento.

Os números encontrados no período analisado confirmam a hipótese objeto de comprovação neste trabalho: o veto jurídico aposto pelo Presidente da República aos projetos oriundos do Congresso Nacional não apresentou uma incidência expressiva a ponto de desqualificar o controle preventivo de constitucionalidade realizado no âmbito do Poder Legislativo. Dito de outra forma, pode-se afirmar que o Poder Executivo avalizou o controle preventivo de constitucionalidade realizado internamente no Parlamento em mais de 90% das proposições submetidas à sua apreciação, sem qualquer questionamento. Mais ainda, o Chefe do Poder Executivo sancionou, ao menos em parte, mais de 98% dos projetos recebido do Poder Legislativo.

Essa constatação demonstra, de maneira objetiva, que as Casas Legislativas, durante a tramitação das proposições, desempenharam, no período analisado, um bom trabalho no exame da constitucionalidade dos projetos de lei ordinária e de lei complementar, seja pelos seus Presidentes, seja pelas Comissões ou pelo Plenário.

Os dados referentes à atuação das instâncias internas do Poder Legislativo revelam a importância de impedir o segmento da tramitação de proposições incompatíveis com o texto constitucional. À guisa de exemplo, o número de projetos que versam sobre matéria manifestamente inconstitucional devolvidos ao autor pelo Presidente da Câmara dos Deputados no período pesquisado (93) é superior ao número de projetos que receberam o veto jurídico (88). Não fosse a iniciativa do Presidente da Câmara em negar a tramitação desses projetos, eles consumiriam muito mais tempo e recursos pessoais e materiais na sua análise adiante.

No entanto, não se pode negar que o controle preventivo de constitucionalidade do Poder Legislativo também apresenta falhas e precisa ser aperfeiçoado.

Uma prova disso é o baixo índice de apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional. A não manifestação, embora possa se traduzir numa posição política do Parlamento, acaba tornando uma decisão do Presidente da República que era para ser suspensiva do processo legislativo em definitiva, podendo sua modificação protraída no tempo gerar insegurança jurídica. Entretanto, com as recentes regras de apreciação dos vetos, posteriores ao período examinado, essa situação tende a melhorar.

As falhas do controle preventivo de constitucionalidade também ficaram evidentes no exame das 88 mensagens de veto em que se alegou a inconstitucionalidade dos projetos.

Verificou-se que o Presidente da República utilizou o veto jurídico, na maior parte das incidências, em defesa de suas prerrogativas constitucionais, em especial do direito de iniciativa privativa de dispor sobre matérias de sua competência, como organização administrativa e legislação referente aos servidores públicos federais. O Poder Legislativo, em alguns casos, avançou em competências legislativas que não lhe pertenciam ou não observou os limites e regras constitucionais para a concretização de determinada lei, como no caso de concessão de benefícios fiscais e vinculação de valores ao salário mínimo. Nesse aspecto, o estudo ora apresentado se coloca como um indicador de melhorias que ainda podem ser buscadas pelo Congresso Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho abordou o veto jurídico, instrumento de controle preventivo de constitucionalidade exercido pelo Poder Executivo, como critério de avaliação da qualidade das atividades desempenhadas no âmbito do Poder Legislativo, notadamente o controle jurídico das proposições à luz da Constituição, realizado pelas Comissões de Constituição e Justiça de cada uma das Casas.

Mostrou-se que, apesar de ser realizado em um ambiente de natureza política – no qual, como é sabido, muitas das decisões são tomadas com base em premissas, lógicas e valores diversos dos critérios estritamente jurídicos ou constitucionais –, esse controle prévio de constitucionalidade tem o mérito de reprimir o ingresso de normas eivadas de vício de inconstitucionalidade no ordenamento jurídico.

Demonstrou-se que a triagem exercida pelas Presidências das Casas – quando devolvem ao autor as proposições manifestamente inconstitucionais, impedindo que se gaste tempo e recursos financeiros e de pessoal com propostas inviáveis desde o seu nascedouro – é tão importante quanto o próprio veto jurídico.

Ressaltou-se, ainda, o papel das CCJC's da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como os órgãos técnicos legítima e adequadamente capacitados a exercer o juízo de constitucionalidade, funcionando como verdadeiro legislador negativo, ao evitar a aprovação e mesmo indicar a rejeição de propostas que afrontem o texto constitucional.

A partir dos estudos desenvolvidos, restou comprovada a possibilidade de utilização do veto jurídico como indicador de qualidade do trabalho legislativo desempenhado especialmente no controle preventivo de constitucionalidade. Em primeiro lugar, por se reputar necessário o desenvolvimento de mais critérios e indicadores capazes de avaliar a qualidade do trabalho legislativo. Em segundo lugar, por ser um dado objetivo e quantificável capaz de aferir o nível de sintonia institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo, se o Presidente da República concordou mais do que discordou do Congresso Nacional. Em terceiro, pelo interesse em se analisar quais seriam as inconstitucionalidades mais recorrentes por parte do Legislativo, assim consideradas no juízo do Executivo, exame que somente é possível a partir de um estudo sobre o veto, como o aqui desenvolvido.

Nesse sentido, para a análise em referência, o trabalho contou com três capítulos. No primeiro deles fizeram-se breves considerações sobre o controle de constitucionalidade e sua correlação com a atividade legislativa, passando por noções e conceitos necessários sobre Constituição, inconstitucionalidade e as especificidades do controle de constitucionalidade

repressivo e preventivo. Também foram expostos de maneira didática e minuciosa as previsões regimentais do processo legislativo pertinentes ao controle preventivo de constitucionalidade na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, bem como a teoria e as disposições constitucionais sobre o veto e suas repercussões legislativas.

No capítulo segundo, apresentou-se o panorama da avaliação de desempenho da atividade legislativa para, em seguida, demonstrar a possibilidade e a utilidade do uso do veto como indicador de qualidade legislativa. Além de mostrar a importância dessa ferramenta de gestão do desempenho para o aprimoramento das competências legislativas, foram expostos vários estudos em que se utilizaram diversos critérios de avaliação, aplicados com o fim de mapear e aperfeiçoar os trabalhos do Poder Legislativo, bem como contestar ou confirmar as impressões advindas do senso comum. Apresentaram-se as bases em que se sustenta o veto jurídico como índice e o interesse na sua aplicação.

No terceiro capítulo foram apresentados os parâmetros metodológicos da pesquisa e os achados numéricos, com as respectivas análises dos dados e as conclusões decorrentes do estudo. Aqui, compilaram-se todas as informações sobre a quantidade de proposições aprovadas no âmbito do Congresso Nacional, quantas foram objeto de veto jurídico, bem como as causas mais recorrentes das alegadas inconstitucionalidades.

Da análise dos dados, foi possível perceber que o Congresso Nacional finalizou o processo legislativo de 1.009 proposições no período pesquisado. Ao mesmo tempo em que essa quantidade mostra-se expressiva, considerando se tratar de proposições aptas a ingressarem no ordenamento jurídico, o número representa uma boa triagem do que foi apresentado durante a legislatura, levando-se em conta os mais de dez mil projetos de lei ordinária e complementar do período.

O veto em geral (tanto o jurídico bem como o político) atingiu menos de um quarto da produção legal do período, índice considerado razoável, em vista da subjetividade da definição de interesse público e da gama de assuntos tratados nas proposições.

Em relação ao veto jurídico especificamente, tema principal deste trabalho, confirmou-se a hipótese de que ele não representou mácula expressiva na produção legislativa, incidindo em menos de 10% dos projetos enviados à apreciação do Presidente da República. Constatou-se ainda que, dentre esses projetos, a grande maioria foi sancionada parcialmente pelo Presidente da República, tendo sido vetados integralmente por inconstitucionalidade apenas 1,64% do total das proposições enviadas.

Isso implica dizer, sob outro ponto de vista, que, no geral, o Chefe do Poder Executivo concordou com o controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Poder Legislativo.

O índice de aprovação superior a 90% dos projetos indica, em termos quantitativos, uma boa avaliação do desempenho do Parlamento nesse quesito.

Cumprir ressaltar, entretanto, que esse dado não pode ser tomado como um indicador no sentido de que o controle prévio no âmbito do Poder Legislativo dispensa retoques. Na verdade, a atividade ainda precisa ser aperfeiçoada para não incidir em erros recorrentes.

Verificou-se, no exame das 88 mensagens de veto com justificativas de inconstitucionalidade, que o Presidente da República utilizou-se deste instrumento principalmente na defesa de suas prerrogativas constitucionais, como a competência privativa para iniciar o processo legislativo de determinadas matérias.

Com isso, cumpriu-se o desiderato desta pesquisa, a partir da demonstração de que o veto jurídico pode ser utilizado como um indicador de qualidade do controle preventivo de constitucionalidade no Poder legislativo e comprovar a hipótese de que esse controle é realizado de forma satisfatória no Congresso Nacional, sem prejuízo da necessidade de seu aperfeiçoamento, nos moldes considerados.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Processo Legislativo**. 2. ed. Niteroi: Impetus, 2005.

BOBERG, José Lázaro. **Lei ordinária & seu processo legislativo**. Curitiba: Juruá, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nºs 1/1992 a 77/2014, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nos 1 a 6/1994. 41. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. (Série textos básicos, n.82)

_____. Congresso Nacional. Decisão da Presidência do Congresso Nacional sobre arquivamento de vetos. **Diário do Congresso Nacional**. Ano LXVIII. n. 12. Brasília: Congresso Nacional, 4 jul.2013, p. 1307, disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=18537>>. Acesso em 30. out. 2014.

_____. **Regimento Comum**: Resolução nº 1, de 1970-CN, (texto consolidado até 2010) e normas conexas. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

_____. Senado Federal. **Regimento Interno**: Resolução n. 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2011. 2v. Texto editado em conformidade com a Resolução n. 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2010.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado pelas resoluções 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8, 15 de 1996; 33, de 1999; 11 e 16, de 2000; 19, 21 e 25 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2001; 27, 28 e 29, de 2002; 4 e 15, de 2003; 20, 22, 23, de 2004; 30 e 34, de 2005; 45, de 2006; 10, de 2009; 1 e 2, de 2011; 19, de 2012; 21, 25, 26, 31, 45, 47 e 50 de 2013; 54, de 2014.13. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. (Série textos básicos; n. 81)

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NOBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves. **Curso de regimento comum do Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013a.

_____. **Curso de regimento interno**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013b.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo legislativo**: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2012.

DANTAS, Humberto; LAZARINI, Sérgio; YEUNG, Luciana. **Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro**: o caso da Câmara Municipal de São Paulo. Instituto de Ensino e Pesquisa. In: Inper Working Paper – WPE: 306/213. Disponível em : <http://www.inper.edu.br/en/wp-content/uploads/2013/11/2013_wpe306.pdf> Acesso em 30 out. 2014

DINIZ, Simone. O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 27, nº 1, janeiro/junho 2005, p. 159-215.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva: 2002.

HENRIQUE, Ana Lúcia. O que pensa que “bate à porta” de uma Casa que só “apanha”? Percepções e orientações dos visitantes sobre o Congresso Nacional. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 19, nº 2, novembro, 2013, p. 346-379.

JAMPAULO JÚNIOR, João. **O processo legislativo**: sanção e vício de iniciativa. São Paulo: Malheiros, 2008.

LAMARI, Roberto. Reforma do Legislativo. In: Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios. **Cadernos AdenauerXI**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, mar. 2010, p. 38-50.

LEMONS, L.B.S. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (Org.). **Instituições Representativas no Brasil**: Balanço e Reformas. 1a. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 37-54.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo: FGV, 2000, p. 19-39.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014 (Livro digital – epub).

MENEGUIN, Fernando B. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil**. Textos para Discussão 70. Brasília: Senado Federal, mar. 2010. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>> Acesso em: 30 out. 2014

MENEGUIN, F. B.; MAGNA, I. **Desempenho do Poder Legislativo**: como avaliar? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Set. 2014 (Texto para Discussão nº 155). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Aceso em 11 Set. 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da; SANTOS, William Douglas Resinente dos. **Controle de constitucionalidade**: uma abordagem teórica e jurisprudencial. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

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

_____. **O veto no direito comparado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013 (Livro digital – epub)

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

APÊNDICE

RAZÕES DOS VETOS POR INCONSTITUCIONALIDADE 2007-2010

	ESPÉCIE NORMATIVA	ANO	MSG Nº	MOTIVO	FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL
1	Veto Total	2007	18	Inconstit.	Invasão de competência (Art. 21,XX c/c 30, I)
2	11.451, de 7.2.2007	2007	70	Inconstit.	Orçamento - inadequação de programa - seguridade social (art. 194)
3	Veto Total	2007	357	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II, c) e pacto federativo
4	11.490, de 20.6.2007	2007	398	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II, c) e aumento de despesa (art. 63, I)
5	11.501, de 11.7.2007	2007	496	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II, c) e aumento de despesa (art. 63, I), Princípio da exclusividade tributária (art. 150§ 6º)
6	11.577, de 22.11.2007	2007	899	Inconstit.	Imputação de responsabilidade penal a pessoa jurídica - limitação - (art. 225, § 3º e 173, § 5º)
7	Veto Total	2007	1047	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II, e)
8	11.648, de 31.3.2008	2008	139	Inconstit.	Autonomia sindical (art. 8º, I)
9	11.699, de 13.6.2008	2008	369	Inconstit.	Iniciativa privativa, ampliação da definição de pescador (art. 8º § ún.), desapropriação de bens da União (art. 20, VII), pacto federativo, livre exercício de profissão e atividade econômica
10	11.720, de 20.6.2008	2008	422	Inconstit.	Exigência de lei complementar para tratar de Previdência Complementar
11	11.757, de 28.7.2008	2008	558	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II, a) e aumento de despesa (art. 63, I)
12	Veto Total	2008	569	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º II e e 84, VI)
13	Veto Total	2008	571	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 96, I, b e II, b)
14	Veto Total	2008	593	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 61,§ 1º,II, "a" e "e" e 84, VI, "a" e Independência dos poderes (art. 2º)
15	11.784, de 22.9.2008	2008	729	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 61,§ 1º,II, "a" e aumento de despesa (art.63, I)
16	11.890, de 24.12.2008	2008	1044	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 61,§ 1º,II, "a" e aumento de despesa (art.63, I)
17	11.900, de 8.1.2009	2009	3	Inconstit.	Contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV)
18	11.901, de 12.1.2009	2009	6	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 61,§ 1º,II, "a"), pacto federativo (art. 18 e 60, § 4º, I), invasão de competência (84, VI), prazo para regulamentação - independência entre os Poderes.
19	11.908, de 3.3.2009	2009	126	Inconstit.	Criação de Comissão Legislativa por lei ordinária (art. 49, X, e 50)
20	11.936, de 14.5.2009	2009	319	Inconstit.	Princípio da legalidade em matéria criminal (art. 5º, XXXIX)
21	12.023, de 27.8.2009	2009	683	Inconstit.	Princípio da Reserva legal e separação dos Poderes (art. 5º, II, art. 2º) - Matéria trabalhista
22	12.040, de 1º.10.2009	2009	795	Inconstit.	Separação dos Poderes (art. 2º)
23	Veto Total	2009	946	Inconstit.	Autonomia didático-científica universitária - denominação de campus universitário
24	12.155, de 23.12.2009	2009	1086	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 61,§ 1º,II, "c" e aumento de despesa (art.63, I)
25	12.197, de 14.1.2010	2010	13	Inconstit.	Vinculação do salário mínimo (art. 7º, IV)

	ESPÉCIE NORMATIVA	ANO	MSG Nº	MOTIVO	FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL
26	Veto Total	2010	26	Inconstit.	Autonomia didático-científica universitária - denominação de campus universitário
27	12.254, de 15.6.2010	2010	303	Inconstit.	Falta de indicação de fonte de custeio total para o aumento de despesa gerado pelo fim do fator previdenciário (art. 195, § 5º)
28	12.269, de 21.6.2010	2010	327	Inconstit.	Preenchimento de cargo público sem concurso específico (art. 37, II e § 2º) e aumento de despesa (art. 63, I)
29	12.325, de 15.9.2010	2010	549	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 84, VI)
30	Veto Total	2010	626	Inconstit.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, f)
31	LC 124, de 3.1.2007	2007	1	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 84, VI), não observância da LDO 165, § 2º)
32	LC 125, de 3.1.2007	2007	2	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II, "e" e 84, VI), não observância da LDO (art. 165, § 2º), representação extrajudicial da União (art. 131)
33	11.442, de 5.1.2007	2007	4	Inc./I.Púb.	Tratamento desigual entre contribuintes (art. 150, II) - isonomia tributária
34	11.443, de 5.1.2007	2007	5	Inc./I.Púb.	Tratamento desigual entre contribuintes (art. 150, II) - isonomia tributária
35	11.445, de 5.1.2007	2007	9	Inc./I.Púb.	Invasão de competência – previsão de criação de lei complementar estadual
36	LC 126, de 15.1.2007	2007	16	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II, "b"), aumento de despesa (art. 63, I), separação dos Poderes (limitação do poder de legislar)
37	11.457, de 16.3.2007	2007	140	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II) e aumento da despesa (art. 63, I), separação dos Poderes
38	11.482, de 31.5.2007	2007	354	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II), aumento da despesa (art. 63, I), invasão de competência (art. 30, I e V) pacto federativo (art. 60, § 4º, I), princípio da seletividade do IPI (art. 153, § 3º, I)
39	11.483, de 31.5.2007	2007	355	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º), competência reservada (art. 84, VI, a), matéria de natureza orçamentária fora da LOA (art. 165, § 8º)
40	11.488, de 15.6.2007	2007	376	Inc./I.Púb.	Princípio da seletividade do IPI (art. 153, § 1º), princípio da eficiência e impessoalidade
41	11.494, de 20.6.2007	2007	402	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, a e c)
42	11.505, de 18.7.2007	2007	513	Inc./I.Púb.	Tratamento desigual entre contribuintes (art. 150, II) - isonomia tributária e eficiência administrativa
43	11.508, de 20.7.2007	2007	524	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa, independência entre os poderes
44	11.514, de 13.8.2007	2007	599	Inc./I.Púb.	Separação dos Poderes (art. 2º), isonomia e equilíbrio entre os poderes
45	LC 127, de 14.8.2007	2007	605	Inc./I.Púb.	Princípio da livre concorrência, eficiência administrativa
46	11.518, de 5.9.2007	2007	672	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II), obrigatoriedade de concurso público (art. 37, II, § 2º) competência da Polícia Federal (art. 144, § 1º, III)
47	Veto Total	2008	14	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II)
48	Veto Total	2008	16	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II, "c")
49	11.697, de 13.6.2008	2008	367	Inc./I.Púb.	Competência da Justiça do Trabalho EC 45.
50	11.719, de 20.6.2008	2008	421	Inc./I.Púb.	Princípios da proporcionalidade, da ampla defesa e do contraditório

	ESPÉCIE NORMATIVA	ANO	MSG Nº	MOTIVO	FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL
51	11.732, de 30.6.2008	2008	458	Inc./I.Púb.	Isenção tributária sem lei específica (art. 150, § 6º), princípio da seletividade do IPI (art. 153, § 3º)
52	11.768, de 14.8.2008	2008	614	Inc./I.Púb.	Separação e equilíbrio entre os Poderes, incompatibilidade com o plano plurianual (art. 166, § 4º)
53	11.770, de 9.9.2008	2008	679	Inc./I.Púb.	Equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social (art. 167, XI e 201)
54	11.771, de 17.9.2008	2008	686	Inc./I.Púb.	Separação dos poderes (art. 2º), inclusão de recurso financeiro no orçamento sem previsão na LOA ou em créditos adicionais (art. 167, II), Isenção Tributária sem lei específica (art. 150, § 6º)
55	11.774, de 17.9.2008	2008	689	Inc./I.Púb.	Isenção tributária sem lei específica (art. 150, § 6º), Princípio da Seletividade do IPI (art. 153, § 1º e 3º)
58	11.804, de 5.11.2008	2008	853	Inc./I.Púb.	Livre direito de ação
59	11.889, de 24.12.2008	2008	1043	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II, "e") razoabilidade e direito ao trabalho (art. 5º, XIII)
60	11.898, de 8.1.2009	2009	1	Inc./I.Púb.	Princípio da isonomia - criação de fundo para município específico
61	LC 129, de 8.1.2009	2009	4	Inc./I.Púb.	Competência privativa das instituições financeiras de caráter regional de repassar recursos dos Fundos Constitucionais (art. 159, I, "c")
62	11.904, de 14.1.2009	2009	20	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º), competência reservada (art. 84, VI, "a") e separação dos Poderes (art. 2º), princípio da legalidade, impessoalidade e moralidade (art. 37, caput), responsabilização criminal a pessoa jurídica (art. 173, § 5º e 225, § 3º), princípio da legalidade extrita (art. 5º XXXIX)
63	11.907, de 2.2.2009	2009	48	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II), aumento da despesa (art. 63, I), exigência de concurso público (art. 37, II e § 2º)
64	11.933, de 28.4.2009	2009	286	Inc./I.Púb.	Equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social (art. 201)
65	11.941, de 27.5.2009	2009	366	Inc./I.Púb.	Princípio da celeridade processual (art. 5º, LXXVIII) - penhora on-line.
66	11.959, de 29.6.2009	2009	503	Inc./I.Púb.	Não observância dos direitos trabalhistas (art. 7º)
67	11.977, de 7.7.2009	2009	540	Inc./I.Púb.	Princípio da igualdade
68	12.008, de 29.7.2009	2009	609	Inc./I.Púb.	Responsabilidade civil objetiva da pessoa jurídica de direito público - o agente público não pode responder diretamente.
69	Veto Total	2009	620	Inc./I.Púb.	Separação dos Poderes
70	12.017, de 12.8.2009	2009	648	Inc./I.Púb.	Ofensa à autonomia constitucional dos Poderes (art. 2º, 51,IV, 52, XIII, 84, 99 e 127 § 2º)
71	12.024, de 27.8.2009	2009	684	Inc./I.Púb.	Crédito-prêmio sobre IPI (art. 41, § 1º, ADCT) - STF - extinção em out. 1990
72	12.058, de 13.10.2009	2009	861	Inc./I.Púb.	Equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência (art. 201), matéria tributária reservada a lei complementar (art. 146, III, "b"), princípio da contributividade (art. 195) e da contraprestação (art. 195, § 5º)

	ESPÉCIE NORMATIVA	ANO	MSG Nº	MOTIVO	FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL
73	12.086, de 6.11.2009	2009	903	Inc./I.Púb.	Aumento de despesa (art. 63), delegação de competência privativa da União ao GDF (art. 21, XIV) e legalidade administrativa (art. 37, caput)
74	12.096, de 24.11.2009	2009	959	Inc./I.Púb.	Equilíbrio financeiro da Previdência (art. 201)
75	12.101, de 27.11.2009	2009	962	Inc./I.Púb.	Extensão de benefício proibido pela CF
76	Veto Total	2009	1089	Inc./I.Púb.	Tratamento desigual entre contribuintes (art. 150, II) - isonomia tributária
77	12.187, de 29.12.2009	2009	1123	Inc./I.Púb.	Exigência de lei complementar para tratar de finanças públicas (art. 163,I)
78	Veto Total	2010	29	Inc./I.Púb.	Livre exercício de profissão (art. 5º XIII) – apicultor
79	12.246, de 27.5.2010	2010	274	Inc./I.Púb.	Legalidade tributária (art. 150, I) - hipótese genérica de incidência tributária
80	12.249, de 11.6.2010	2010	295	Inc./I.Púb.	Iniciativa privativa (art. 61, § 1º, II, "e"), utilização indevida de precatório para amortização de dívida (art. 100, caput) - ordem cronológica. Relações jurídica da MP deverá ser regida por DL e não nova lei (art. 62, § 2), extensão do disposto no art. 89 do ADCT, incluindo aposentados e pensionistas de Rondônia nos quadros da União e ampliando o benefício a servidores do Amapá e de Roraima.
81	12.256, de 15.6.2010	2010	305	Inc./I.Púb.	Fixação de remuneração por lei específica, sem autorização por ato infralegal (art. 37, X e 51, IV), ascensão funcional indireta (art. 37, II e § 2º)
82	12.276, de 30.6.2010	2010	366	Inc./I.Púb.	Não foi encontrado fundamento de inconstitucionalidade - Cessão onerosa da União à Petrobras
83	12.300, de 28.7.2010	2010	449	Inc./I.Púb.	Percepção de função comissionada com valor majorado incompatível com a carreira (art. 37, II) e remuneração dissociada de critérios inerentes ao cargo efetivo (art. 39, § 1º)
84	12.319, de 1º.9.2010	2010	532	Inc./I.Púb.	Livre exercício de profissão (art. 5º XIII) - tradutor e intérprete de Libras
85	Veto Total	2010	680	Inc./I.Púb.	Livre exercício de profissão (art. 5º XIII) - disc jockey
86	12.375, de 30.12.2010	2010	784	Inc./I.Púb.	Utilização indevida de precatório para amortização de dívida (art. 100, caput) - ordem cronológica, acumulação remunerada de cargo público (art. 37, XVI e XVII)
87	12.377, de 30.12.2010	2010	786	Inc./I.Púb.	Sujeição de empenho de crédito extraordinário a autorização do CN. Contrariedade ao art. 167 e 62.
88	12.378, de 31.12.2010	2010	792	Inc./I.Púb.	Vedação de vinculação ao salário mínimo para qualquer fim (art. 7º, IV)