

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Direito
Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais

PEDRO LEÃO MARQUES

O VETO PRESIDENCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO

Análise do Agravo Regimental na Medida Cautelar em Mandado de Segurança n.
31.816

Porto Alegre

2021

PEDRO LEÃO MARQUES

O VETO PRESIDENCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO

Análise do Agravo Regimental na Medida Cautelar em Mandado de Segurança n.
31.816

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de bacharel em Ciências
Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Rodrigo Valin de Oliveira

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Leão Marques, Pedro
O Veto Presidencial no Processo Legislativo / Pedro
Leão Marques. -- 2021.
66 f.
Orientador: Rodrigo Valin de Oliveira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Processo Legislativo. 2. Veto. I. Valin de
Oliveira, Rodrigo, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

PEDRO LEÃO MARQUES

O VETO PRESIDENCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO

Análise do Agravo Regimental na Medida Cautelar em Mandado de Segurança n.
31.816

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de bacharel em Ciências
Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Rodrigo Valin de Oliveira

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA:

Professor Rodrigo de Oliveira Valin

Professor Marcos Roberto de Lima Aguirre

Professor Roland Hamilton Marquardt Neto

Dedico esse trabalho aos meus pais, Eraldo e Rosane, aos meus irmãos, Estevão e João, a Giovana e ao Felipe.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço aos meus pais diante de todo o suporte, tudo o que tenho e conquistei até hoje só foi possível por causa deles.

Também ao professor Rodrigo, meu orientador, que, com suas habilidades e conhecimento, sempre se dispôs a me ajudar para obter o melhor resultado possível.

RESUMO

A presente investigação passa por três grandes tópicos: o processo legislativo, o veto e a análise do precedente. Os temas e conceitos que serão apresentados no decorrer do trabalho terão função essencial para compreensão do enfoque central do estudo. O processo legislativo será tratado basicamente em seus conceitos mais gerais, passando pelo conceito e espécies, isso tudo para chegar de fato ao instituto do veto, visto ser uma parte do processo legislativo. Por sua vez, o capítulo que trata sobre o veto será composta por maiores detalhes, em vista da importância do tema para o trabalho, com isso, será examinado desde a origem de tal instituto jurídico até os diversos conceitos adotados nas Constituições brasileiras. Ao final, toda essa construção metodológica será fundamental para fazer um melhor juízo quanto ao julgamento do Supremo Tribunal Federal analisado, tendo como enfoque a abordagem do instituto do veto pelo ministros participantes do debate, sendo esse o último ponto a ser tratado, no qual será possível perceber que a decisão tomada pelo plenário não corrigiu o problema debatido, indo de encontro com a Constituição.

Palavras-chave: Processo Legislativo; Veto Presidencial; Constituição; Procedimento; Leis; Poder Legislativo.

ABSTRACT

This investigation contains three big topics: the legislative process, the presidential veto and the judicial precedents analysis. Themes and concepts shown in this paper have essential function to understanding the study's central focus. Legislative process will be dealt just in general concepts, going through the concept and species, to actually have the basis to understand the veto institute, a part of legislative procedure. Conversely, the chapter about veto will present more details, due to its relevance for the paper. So that, it will be presented the origin of this institute and its use in Brazilian Constitutions. At last, the methodological basis will help to have an opinion as to the judgment of the Supreme Court analyzed, focusing on the veto institute, as approached by Ministers, being the last subject on this paper. It is possible to realize that the decision taken by the plenary didn't correct the problem discussed, going against the Constitution.

Keywords: Legislative Process; Presidential Veto; Constitution; Procedure; Laws; Legislative Branch.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 PROCESSO LEGISLATIVO	10
2.1 NOÇÃO E PROCEDIMENTO.....	10
2.2 ESPÉCIES NORMATIVAS.....	20
2.2.1 Da Lei Ordinária.....	20
2.2.2 Da Emenda Constitucional.....	25
2.2.3 Da Lei Complementar.....	27
2.2.4 Da Medida Provisória.....	27
2.2.5 Da Lei Delegada.....	29
2.2.6 Do Decreto Legislativo.....	29
2.2.7 Da Resolução.....	30
3 O VETO.....	31
3.1 ORIGEM.....	31
3.2 CONCEITO	32
3.3 CLASSIFICAÇÃO.....	35
3.4 NATUREZA	36
3.5 VETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	37
3.5.1 Carta Constitucional do Império de 1824	37
3.5.2 Constituição de 1891.....	38
3.5.3 Constituição de 1934.....	39
3.5.4 Constituição de 1937.....	39
3.5.5 Constituição de 1946.....	39
3.5.6 Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional 1 de 1969.....	40
3.5.7 Constituição de 1988.....	40
4 AGRAVO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 31.816 DISTRITO FEDERAL	45
4.1 CONTEXTO DA DECISÃO	45
4.2 RELATÓRIO.....	48
4.3 VOTOS.....	49
4.4 ANÁLISE DA DECISÃO	57
5 CONCLUSÃO	60
REFERÊNCIAS.....	62

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar o julgamento do agravo regimental na medida cautelar em mandado de segurança n. 31.816 Distrito Federal, na qual o Supremo Tribunal Federal debateu sobre a necessidade de deliberação dos vetos com prazo expirado pelo Congresso Nacional.

Para fazer um juízo crítico adequado sobre essa decisão, o estudo foi dividido em três partes, basicamente. A primeira parte do trabalho busca dar um panorama abstrato do processo legislativo como um todo, trazendo aspectos gerais, mas já com um enfoque no instituto do veto. Dentro desse capítulo são abordados o conceito do processo legislativo, o seu procedimento de modo geral e as diferentes espécies normativas comportadas pela atual Constituição nacional.

A segunda parte é dedicada exclusivamente ao estudo do veto, para assim se aprofundar sobre as mais variadas características desse instituto jurídico que faz parte do processo legislativo. Nesse ponto é examinada a origem e a forma como o veto foi abordado no decorrer do tempo, a evolução dos conceitos a ele atribuído pelos pesquisadores, a discussão doutrinária quanto a sua natureza, as diferentes classificações que o instituto do veto apresenta. A última parcela desse capítulo é destinada a expor as variadas abordagens do veto presidencial em todas Cartas Políticas do Brasil, da Carta Constitucional do Império até a vigente Constituição Federal de 1988. Diante disso será possível compreender aspectos importantes do direito e da política em cada período da nossa Nação pela perspectiva do instituto do veto.

Por fim, o trabalho irá abordar um precedente do Supremo Tribunal Federal, o agravo regimental na medida cautelar em mandado de segurança n. 31.816 Distrito Federal, no qual os ministros decidiram pela manutenção dos vetos não analisados pelo Congresso Nacional há mais de uma década. Houve o acúmulo de mais três mil vetos feitos Poder Executivo e não deliberado pelo Poder Legislativo no prazo exigido pela Constituição Federal. O julgamento é examinado a partir de um breve contexto fático, que provocou o Poder Judiciário a notar esse problema que vinha se alastrando de forma despercebida por tanto tempo. Todo trabalho de pesquisa sobre o Processo Legislativo e o Veto terá como função dar o suporte teórico necessário para assim analisar com clareza os votos de cada ministro que participou do julgamento, dessarte

podendo concluir se a decisão tomada pelo tribunal fora a mais adequada sob o prisma da tramitação do veto abrigada pela Constituição Federal.

Em síntese, o que se pretende, com o presente estudo é saber se a linha decisória do STF contemplou as exigências constitucionais e a respectiva compreensão doutrinária do instituto do veto. Trata-se de empregar o método dedutivo: a premissa maior será o regramento do veto (cap. 2 e 3); a premissa menor o caso concreto (cap.4). A decisão do STF fez jus à premissa maior?

2 PROCESSO LEGISLATIVO

2.1 NOÇÃO E PROCEDIMENTO

A vida em sociedade requer regras para que funcione de forma adequada. O Estado possui o dever de garantir uma vida social saudável de seus membros, com intenção de garantir maior segurança jurídica, e que os indivíduos saibam de antemão o que pode ou o que não pode ser feito para que não ferir o bem comum.

Incumbe ao poder estatal a criação de normas jurídicas, as quais descrevam, em abstrato, comportamentos adequados para que pessoas alcancem seus interesses individuais, mas, ao mesmo tempo, não prejudiquem seus semelhantes.¹ Esse poder de criação de normas é chamado de Atividade Legislativa do Estado. Segundo José Afonso da Silva: “A função legislativa concretiza-se através de um complexo de atos, que vai da iniciativa legislativa até a promulgação da lei.”²

Por processo legislativo entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos. Tem, pois, por objeto, nos termos do art. 59, a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.³

É necessário partir do pressuposto de que o processo possui a ideia de movimento, ou seja, é algo dinâmico. O processo busca a transformação de algum fenômeno, no qual estão presentes interesses diferentes. Esse debate entre ideias contraditórias busca um determinado fim, por essa razão, o processo é fundamentalmente teleológico.⁴

No processo legislativo temos a lei como a finalidade, a qual modifica a ordem jurídica antecedente. Para que essa transformação seja efetivada, são necessários diversos atos procedimentais legislativos, com a participação de variados órgãos estatais e particulares, observando os parâmetros estabelecidos na Constituição. Dos órgãos públicos destaca-se as Câmaras Legislativa, com assistência do Poder Executivo, e, também, em casos restritos, do Poder Judiciário. Os particulares podem

¹ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 41.

² *Ibidem*, p. 42.

³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 528.

⁴ COUTURE, Eduardo J. **Introdução ao Estudo do Processo Civil: Discursos, Ensaios e Conferências**. Belo Horizonte, Líder, 2004, p. 65-66.

participar do processo legislativo por meio da iniciativa popular, do plebiscito e do referendo.

Há dois sentidos de formalidades no procedimento legislativo. Primeiramente deve obedecer as presunções descritas nos regimentos internos das Câmaras Legislativas (Câmara dos Deputados e Senado) e na Constituição Federal. Além disso, é o resultado do conflito social responsável pela necessidade de mudança. O sistema de representação, conquistado pelas mais diversas revoluções democráticas, possibilita a defesa dos interesses dos diferentes grupos presentes numa sociedade no procedimento de formulação de leis. “O processo legislativo pode ser definido em termos gerais como o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado.”⁵

Para melhor compreensão do processo legislativo, é importante saber os aspectos objetivos e subjetivos nele presentes. Temos como aspectos objetivos os atos processuais legislativos, já os subjetivos, os sujeitos que participam do ato solene do procedimento.

As emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções são, de acordo com o art. 59 da Constituição Federal, o objeto do procedimento legislativo.

Diante do que foi dito, a positivação do Direito é o intuito do processo legislativo. A lei jurídica, apesar de muitas vezes não representar a interpretação real do direito sociocultural, é o resultado da harmonização dos argumentos contrários debatidos em sede parlamentar.⁶

O conflito de interesse é resolvido pela maioria parlamentar, a qual, teoricamente, seria o reflexo da vontade da maioria do povo. Contudo, devido aos defeitos do regime representativo, nem sempre as câmaras legislativas serão compostas por representantes da maioria do povo, mas das classes que dominam o poder.⁷

A Constituição Federal é a base do funcionamento do procedimento legislativo, nela estão descritos os órgãos responsáveis, a matéria a ser tratada, a feitura de cada espécie normativa, quem possui a iniciativa, entre outros aspectos. Além da

⁵ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 43.

⁶ *Ibidem*, p. 44.

⁷ *Ibidem*, p. 45.

Constituição, os regimentos internos do Congresso possuem papel fundamental para o andamento do processo.

Os pressupostos legislativos são os requisitos necessários na formação de leis para que haja uma legislação válida.

No Constitucionalismo moderno o mais importante desses pressupostos é a existência de órgãos específicos a que se atribui a incumbência de elaborar as leis, decorrente do princípio de distinção de funções e separação de Poderes, pelo qual se entregou a função legislativa às Assembleias de representantes.⁸

Aristóteles já teorizava uma ideia sobre a separação de poderes, na obra *Política*. O filósofo diferenciava os poderes pelas suas funções, ou seja, função de legislação, de administração e jurisdição. Além do Estagirita, Locke e Montesquieu também formularam teorias sobre a separação de poderes. Importante relato histórico é que foi na Constituição Americana de 1787 na qual foi escrita pela primeira vez o princípio da separação de poderes.

Diante de um Estado mais presente e atuante, a separação de poderes rígidas foi sofrendo alterações, deixando de ser apenas uma simples protetora das liberdades individuais.

Assim, um órgão específico destinado a cumprir a função legislativa é pressuposto de existência do processo legislativo. Obviamente que pode haver atos legislativos sem necessariamente haver processo, como o Decreto, mas o processo de formação de leis exige a existência de um órgão específico.

Outro pressuposto é que alguém proponha a criação de alguma norma jurídica. Da mesma forma que acontece no processo judicial, sob o prisma do Princípio da Inércia, a função legislativa deve ser provocada.⁹

Além de existir um parlamento, é necessário que ele tenha competência legislativa para legislar sobre a matéria discutida. Por último, o proponente deve ser titular da iniciativa legislativa, ou seja, estar revestido de capacidade para legislar.¹⁰

Era de se imaginar que o processo legislativo se desenvolve ante a óptica de diversos princípios, nos quais alguns merecem destaque: Princípio da Publicidade, Princípio da Oralidade, Princípio da Separação da Discussão e Votação, Princípio da

⁸ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 47.

⁹ *Ibidem*, p. 51.

¹⁰ *Ibidem*, p. 52.

Unidade da Legislação e o Princípio do exame prévio dos projetos por Comissões parlamentares.¹¹

Segundo Nelson de Sousa Sampaio, a expressão processo legislativo pode ser observada sob dois sentidos: sociológico e jurídico.¹²

O sentido sociológico é caracterizado pelas situações fáticas que ocorrem durante o processo de formação das leis (pressão popular, política, mídia).

Já o sentido jurídico está posto no campo do direito processual, no qual o próprio direito estabelece normas para criação de outras novas normas. Como o nome sugere, o processo legislativo é o modo pelo qual se produz novas leis.

A Constituição brasileira consagra um conjunto de normas destinadas a regular justamente o processo para a formação das leis. A seção VIII do Capítulo I do Título IV da Constituição recebe a designação Do Processo Legislativo. Trata-se da previsão de uma sequência definida de atos e etapas que se cumprem no intuito de estabelecer novas normas jurídicas.¹³

Apesar do processo legislativo ser entendido como ramo do direito processual, é inegável sua superioridade com os demais ramos, pois é o responsável pela criação deles. Além disso, seu conteúdo de atuação é muito mais amplo.¹⁴

No âmbito de criação de normas, essas só poderão ser criadas se forem obedecidos os critérios determinados em outras normas preexistentes.

Pode-se falar em devido processo legislativo, significando a íntima relação existente entre o princípio da legalidade e a formação das leis. Estando o indivíduo, no Estado Democrático, apenas obrigado por força de lei, não se pode deixar de considerar como obrigatório para o Estado o cumprimento dos requisitos para a formação das leis que, posteriormente, irão atingir seus cidadãos.¹⁵

A tarefa de elaboração de leis deve ser exercida por entes com características representativas, segundo o Direito Constitucional clássico. Isso acontece, pois a lei seria resultado da vontade de uma nação, a qual é identificada pelos seus representantes. “De fato, a lei, em sua substância, é a expressão da vontade nacional,

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 52.

¹² SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1968, p.1.

¹³ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1053.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, p. 1054.

manifestada pelos representantes, que se identifica com a vontade geral, ou seja, com os imperativos da razão.”¹⁶

A lei é o resultado de um conflito de vontades que chegam em consenso para formar apenas uma vontade, com isso, a lei traz a ideia de ser um ato complexo.¹⁷

Essa natureza de ato complexo da Lei apareceu nas duas Constituições do século XVIII (Americana e Francesa). Nos Estados Unidos, a lei é resultado de discussão no congresso, o qual é bicameral, ou seja, é composto pelo Senado e pela Câmara, tornando dupla a complexibilidade do ato. Já na França, a norma provém do debate na Assembleia Nacional, acompanhada da sanção do chefe de Estado.

Importante saber que o ato complexo pode ser igual ou desigual, conforme Ferreira Filho. O ato complexo igual se enquadra no entendimento do doutrinador Montesquieu, o qual é o resultado da aprovação do Legislativo acrescido pela sanção do Executivo.¹⁸

Já o ato complexo desigual é caracterizado pela ausência de simetria nas vontades que formam o ato, ou seja, a vontade do Legislativo é mais importante que a vontade do Chefe do executivo, isso quer dizer que o desejo do último é superado pelo primeiro.¹⁹ Na Constituição Americana, o veto do presidente é derrubado se for rejeitado pelas duas casas por dois terços de seus membros. Da mesma forma, na Constituição francesa, bastava que o legislativo repisasse sua vontade para desconstituir a oposição do Rei, o veto real era simplesmente suspensivo.

No Direito Constitucional clássico, a elaboração das leis passa por três fases distintas: Iniciativa, Constitutiva e Eficácia.²⁰

A iniciativa é apresentação de algum projeto que visa a criação de uma norma perante ao órgão competente. Juridicamente falando, tal fase não compõe o processo legislativo, pelo fato de ser composta por somente um ato que seria a entrega do projeto, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Contudo tem papel fundamental no plano político.

¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 92.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. Apresentação por Renato Janine Ribeiro. Tradução por Cristina Murachco. – São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 172-175.

¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 93.

²⁰ *Ibidem*, p. 95.

No plano político, todavia, a preparação do projeto é de alta importância. Antes de um projeto ser depositado, um trabalho muitas vezes longo e penoso se desenvolve. E trabalho que demanda pesquisa, apreciação de conveniência e redação precisa, o que não é fácil de levar a cabo. Por outro lado, essa fase de gestação do projeto, onde se admite que o legislador faça a lei e não simplesmente reproduza o direito não escrito, é cheia de perigos e tentações, já que é nela sobretudo que a pressão de interesses particulares se faz sentir preponderantemente.²¹

A lei era considerada a expressão da razão, ou seja, era somente a descrição de um direito já presente na sociedade. Tinha função de somente limitar as liberdades individuais, para melhor convivência entre os integrantes da sociedade, ou seja, as normas não tinham função governamental, por essa razão, não havia necessidade de o Poder Executivo propor a criação de leis.²²

Na fase constitutiva é onde teremos de fato um ato complexo. O congresso, por meio de suas casas, irá discutir e aprovar o projeto apresentado, e, posteriormente, sancionado ou vetado pelo Executivo, lembrando que o veto poderá ser derrubado.

A Constituição da França de 1791 deu grande importância para a discussão das vontades no congresso na fase constitutiva. Para que houvesse um resultado justo e maduro, era necessário que a aprovação fosse feita três vezes, assim como a deliberação, num intervalo de oito dias entre cada uma delas. A intenção era evitar qualquer tipo de equívoco, assim positivando uma lei justa e necessária. A Constituição presava tanto essa tripla deliberação que conferiu poderes ao Rei para que esse não sancionasse a lei quando houvesse ausência dessas formalidades, como forma de garantia.²³

A última fase é a que dá eficácia à lei aprovada e sancionada. Lembrando que o projeto de lei se transforma em lei no momento que é sancionada ou é derrubado o veto, por isso, essa fase encontrasse fora do processo legislativo, incidindo sobre a lei e não sobre o projeto. A eficácia da norma se dá com a promulgação e a publicação dela.

Pelo fato da promulgação coincidir de modo geral com o ato de sanção, pois são exercidas no mesmo tempo e pelo mesmo instrumento, muitos doutrinadores misturavam equivocadamente os dois institutos.²⁴ Promulgação é um ato de

²¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 95.

²² *Ibidem*, p. 95-96.

²³ *Ibidem*, p. 96.

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 102.

execução, dá a certeza de que a lei está pronta para cumprir com o seu papel e produzir seus efeitos, pois ela passa a existir juridicamente, assim, há um reconhecimento de que foi elaborada de acordo com os parâmetros estabelecidos.²⁵

Já publicação é a comunicação para as partes que serão atingidas pelos efeitos da norma promulgada, confere eficácia, pois obriga o seu cumprimento pelo fato de se presumir que o que está descrito é a verdade, presunção *juris et de jure*²⁶.

Os constitucionalistas clássicos não se preocuparam com a matéria a ser tratada nas leis. Para eles, para que a lei fosse caracterizada como lei, bastava ser elaborada da maneira exigida. Essa ignorância se deu pelo fato do Direito derivar da Razão, ou seja, não haveria de se preocupar com o conteúdo, pois o que seria legislado seria justo. No entanto, os doutrinadores não imaginavam que os representantes poderiam fazer uso desse poder afim de criar leis que atendessem interesses privados.²⁷

De forma geral, atualmente funciona da mesma maneira que o processo clássico, claro, com mudanças para corrigir os problemas, mas também para que as leis sejam criadas mais rapidamente. Percebe-se que há uma maior relevância do poder executivo, com a função de governo, no processo legislativo. Além instigar o poder legislativo, adquiriu a função atípica de ele próprio legislar. Dessa maneira, o parlamento está condicionado as vontades do poder executivo, ou seja, sua ideologia. Assim, o congresso se limita em fiscalizar e controlar o chefe do executivo, como era na Idade Média.²⁸

Com um Estado maior, onde ele interfere em vários setores da sociedade, se vê necessário reformulações no poder legislativo, para que as políticas pública sejam aplicadas da maneira correta e célere. Não obstante a resolução dos problemas sociais exige normas técnicas, para isso, o ideal é que os representantes presentes no parlamentos tivessem um certo grau de especialidade, para resolver as falhas da maneira mais adequada possível. Mas como se vê, isso não acontece, por essa razão existe um enorme contingente de normas contraditórias entre si e lacunosas.

Enfim, embora a importância disso seja de regra exagerada, a reforma do Legislativo tem de enfrentar o problema do retardamento das decisões, a fim de acelerar o processo legislativo, dando melhores condições para que os

²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 97.

²⁶ *Ibidem*, p. 98.

²⁷ *Ibidem*, p. 98.

²⁸ *Ibidem*, p. 153.

Parlamentos possam desempenhar sua parte na gestão do interesse público, no ritmo exigido por uma era marcada pela velocidade.²⁹

Diante disso, as comissões permanentes formadas no parlamento tem como intenção especializar os legisladores em determinados assuntos. Com um corpo mais especializado, essas comissões elaboram pareceres técnicos nos quais os demais parlamentares, leigos no assunto, votariam ao seus favor. Um dos problemas é a possibilidade do legislador poder participar de muitas comissões, acabando por não se especializar em nenhum assunto. O Congresso americano, para evitar isso, a Lei de Reorganização Legislativa de 1946 diminuiu o número de comissões permanentes e pôs um limite baixo de integrantes, assim, reduzindo o número de comissões que um mesmo deputado ou senador participa. Contudo, mesmo perante comissões mais especializadas, essas precisam de auxílio para tomar decisões no tempo adequado com a maior técnica possível. Para isso, é solicitada a ajuda da assistência técnica, entretanto essa assistência, normalmente vem carregada de interesses particulares.³⁰

Para que uma lei funcione e cumpra sua função, não basta que tenha dados adequados, é muito importante que a informação seja transmitida de forma correta.

Para elaborar uma boa lei, entretanto, não basta contar com a melhor informação suscetível de ser arrebanhada. É mister dominar a técnica jurídica e seu vocabulário a fim de alcançar a clareza e a precisão indispensáveis para que a regra possa conduzir ao objetivo colimado. Do contrário todo o trabalho de coleta de dados será desperdiçado pela imperfeição da técnica que resulta em ambiguidade, obscuridade e lacunas.³¹

Montesquieu, em o Espírito das Leis, defendia que competia exclusivamente ao poder legislativo o dever de iniciativa das leis, pois não haveria a criação de um direito novo, mas a declaração de um direito já existente, cabendo aos representantes do povo, no caso, os parlamentares, trazer à tona esse direito.³²

Como se nota, hoje em dia isso não é mais assim, havendo a possibilidade de iniciativa na da criação de normas jurídicas partir do poder executivo. Isso se dá pela função de “orientação política geral”³³ que a liderança presidencial possui.

²⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 155.

³⁰ *Ibidem*, p. 155-156.

³¹ *Ibidem*, p. 158.

³² *Ibidem*, p. 162.

³³ *Ibidem*, p. 163.

Para compensar essa amplitude de legitimados ao poder de iniciativa legislativa, o Direito Constitucional separa em dois grupos, onde alguns órgão possuem a iniciativa reservada, e, outros, a iniciativa vinculada.

Quando a Constituição obriga que certo órgão apresente projeto de lei sobre certa matéria, estamos diante da iniciativa vinculada.³⁴ É o caso, por exemplo, da matéria tratada no art. 165 da Constituição Federal do Brasil, onde é iniciativa do Poder Executivo as leis que estabelecerem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Já a iniciativa será reservada quando um órgão usufrui do poder de apresentar projeto de lei sobre determinada matéria.³⁵ Manuel Gonçalves Ferreira Filho cita como exemplo a iniciativa exclusiva do Presidente da República em relação a legislação financeira (art. 60, inciso I, da Constituição de 1967).³⁶

Observa-se que diferença entre as duas iniciativas é tênue, mas, de forma geral, a iniciativa vinculada é carregada por uma imposição, devendo ser proposto o projeto de lei, já a iniciativa reservada é caracterizada por uma maior liberdade, sendo assim, conferindo o poder de iniciativa a determinado órgão, cabendo a esse deliberar sobre a apresentação ou não do projeto de lei. Importante saber, geralmente a iniciativa vinculada coincide com a iniciativa reservada.³⁷

A iniciativa reservada pode ser relativa ou absoluta. É relativa quando é permitida atenuações sobre esse poder, no caso Brasil, por exemplo, somente o Poder Judiciário pode alterar sua própria formação orgânica, no entanto essa alteração só pode acontecer a cada cinco anos. Já a reserva absoluta não permite que outro órgão legisle sobre a matéria reservada.³⁸

A *ratio* da reserva tem sido ou a proteção da independência de determinado poder, como ocorre com a de iniciativa em favor do Judiciário, que, aliás, procede da inspiração que em Montesquieu sugeria a atribuição do veto ao Executivo, ou a redução das despesas públicas. De fato, a experiência tem revelado que os parlamentares são muitas vezes tentados a ser generosos em demasia com os fundos públicos, concedendo subvenções e determinando despesas muito além das possibilidades da Fazenda. Com isso, pretendem evidentemente melhorar as condições de vida e melhor atender aos interesses e necessidades de seus representados. Entretanto, às vezes aí pode mesclar-se o desejo ouro e simples de conquistar votos à

³⁴ MORTATI, Constantino. **Istituzioni di diritto pubblico**. Padova, 1949. 7. ed. 1967, p. 276.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 169.

³⁷ MORTATI, Constantino. **Istituzioni di diritto pubblico**. Padova, 1949. 7. ed. 1967, p. 276.

³⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 169.

custa do Erário público, visto que a temporariedade das funções eletivas leva o parlamentar desde o dia seguinte da eleição a preparar a próxima. Essa consideração está presente na Constituição brasileira.³⁹

A iniciativa tem função fundamental no processo legislativo, é ela que tira o poder de legislar da inércia, colocando em movimento o processo legislativo para atender aos fins desejados. “A iniciativa legislativa aparece, pois, como poder de estabelecer a formação do Direito objetivo e de poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica em forma de lei em sentido técnico.”⁴⁰

É um equívoco limitar a iniciativa como somente um ato de apresentar um projeto de lei para dar início à atividade do congresso.

[...] a iniciativa legislativa tem como termo de referência não o projeto de lei, mas o ato final do processo legislativo; constitui o ato inicial do processo legislativo com vista a uma modificação ou inovação na ordem jurídica preexistente. Visa à lei, não ao mero exame do projeto; este é apenas instrumento forma de atuação do poder de iniciativa.⁴¹

Assim, a iniciativa representa o poder de escolha dado a um ente competente para atender a determinada ideologia por meio de apresentação do projeto de lei.

Como se sabe, o poder legislativo surgiu para controlar as contas do executivo, personificado pela figura do rei. Dessa maneira, o congresso somente consentia e fiscalizava as medidas a serem adotadas pelo rei.

Nos dias de hoje, o poder de iniciativa é conferido a cada membro e organismo dentro da câmara, mas, principalmente, incumbe às Assembleias e ao Executivo. Há grandes exceções a essa hipótese. Primeiramente nos Estados Unidos, onde o presidente não possui poder para iniciativa legislativa, somente sendo possível que peça ao poder competente a elaboração de certa lei.⁴²

O art. 61 da Constituição Federal confere o poder de iniciativa das leis: “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta

³⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 169.

⁴⁰ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 138.

⁴¹ *Ibidem*, p. 139.

⁴² *Ibidem*, p. 140.

Constituição”. Como o próprio *caput* expõe, haverá particularidades aos titulares da iniciativa, como a matéria ser tratada.

O processo legislativo tem início no art. 59 da Constituição Federal, Título IV, Capítulo I, Seção VIII, o qual compreende a elaboração de Emendas à Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções.

2.2 ESPÉCIES NORMATIVAS

2.2.1 Da Lei Ordinária

A análise deve ter início pela lei ordinária, pois é a base das demais modalidades da atividade legislativa, além de compreender todas as fases.

A lei ordinária é o ato legislativo típico. É um ato normativo primário. Em regra, edita normas gerais e abstratas, motivo por que, na lição usual, é conceituada em função da generalidade e da abstração. Não raro, porém, edita normas particulares, caso em que a doutrina tradicional a designa por lei formal, para sublinhar que lei propriamente dita só é aquela, a que tem matéria de lei, por isso chamada de “lei material”.⁴³

De acordo com a Constituição Federal, a iniciativa pode depender ou não de mandato representativo. Dessa maneira podem dar início ao processo legislativo tanto os parlamentares e o presidente da república quanto o Ministério público, os tribunais superiores e, também, os próprios cidadãos. “[...] poder-se-ia classificar a iniciativa em parlamentar e extraparlamentar, competindo a primeira, como se pode presumir, apenas aos Deputados e Senadores, e a segunda a todos os demais.”⁴⁴

A iniciativa exclusiva é quando há legitimados específicos para apresentar o projeto de lei sobre certo assunto. Todavia é possível que determinada matéria permite a existência de mais de um órgão específico para iniciativa legislativa, chamada de iniciativa concorrente.

É a iniciativa que vai condicionar em qual das Casas será cada uma das deliberações, a saber, a principal e a revisional. Assim, os projetos de lei enviados por membro do Senado sempre começam neste. Em todos os demais casos, a deliberação principal ocorrerá na Câmara dos Deputados, incluindo a iniciativa do Presidente da República. Por isso a Câmara tem

⁴³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 227.

⁴⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1055.

posição sobranceira sobre o Senado, já que no conflito sobre a adoção de determinada norma geralmente prevalecerá a posição assumida pela Câmara.⁴⁵

O §1º do art. 61 da Constituição Federal lista os assuntos de iniciativa privativa do Presidente da República. Além de ter a iniciativa privativa de leis que tratam das forças armadas, como fixar e modificar os efetivos da Forças Armadas ou dispor sobre os militares, quanto ao regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para reserva, cabe ao chefe do poder executivo, também, leis que tratam sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, servidores públicos da União e Territórios (regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria), leis que tratam da Administração pública e dos ministérios (criação, estruturação e atribuições) e, por fim, sobre o Ministério Público e Defensoria Pública da União (incluindo os Estados e o Distrito Federal quanto normas gerais).

Ademais, quantos aos Territórios, há iniciativa única do Presidente da República tratar sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal.

Importa salientar que Constituições Estaduais e Leis orgânicas municipais não podem retirar do chefe do executivo a competência de iniciativa de lei que fixa remuneração dos servidores públicos, segundo o Supremo Tribunal Federal:

[...] são inconstitucionais dispositivos de Cartas estaduais, inclusive Emendas, que fixem vencimentos ou vantagens, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, aumentem a despesa pública, dado que é da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei sobre a matéria, a qual não pode ser cerceada por norma constitucional estadual.⁴⁶

Antigamente era possível a correção posterior de iniciativa, caso algum parlamentar apresentasse projeto de lei que tinha iniciativa exclusiva do presidente da república, esse vício poderá ser retificado com a sanção do projeto pelo Chefe do Poder Executivo, Súmula n. 5 do Supremo Tribunal Federal: “A sanção do projeto

⁴⁵ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1056.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 270-8 Minas Gerais**. Requerente: Governador do Estado de Minas Gerais. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Min. Rel. Maurício Corrêa. Brasília, DF, 31 mar. 2003, DJ de 30 abr. 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur96522/false>, p. 8. Acesso em: 17 abr. 21.

supre a falta de iniciativa do Poder Executivo.”⁴⁷ Contudo tal Súmula fora superada em maio de 2017, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.197, de relatoria do ministro Celso de Mello, assim, não sendo mais possível a retificação posterior de iniciativa.⁴⁸

O §2º do art. 61 da Constituição traz a possibilidade de iniciativa por meio de vontade direta do povo (iniciativa popular), onde o projeto é apresentado à Câmara dos Deputados. A iniciativa deve constar um por cento do eleitorado nacional, distribuído em cinco Estados e de no mínimo três décimos por cento dos eleitores em cada Estado.

A fase do plenário compreende a Discussão e a Votação. A Discussão nada mais é que o debate, cada parlamentar poderá apresentar suas ideias sobre o projeto de lei.⁴⁹

Já a votação é o momento em que se toma a decisão perante o projeto de lei apresentado. As decisões são tomadas por maioria, devendo estar presente a maioria absoluta de seus membros (art. 47 CF). É exigido o quórum de maioria absoluta para ter início da votação e maioria simples para a aprovação do projeto de lei. Entende-se como maioria absoluta o primeiro número inteiro após a divisão pela metade do total de parlamentares em cada casa legislativa. Já o quórum de maioria mínima corresponde ao primeiro número inteiro da divisão pela metade dos parlamentares presentes na sessão, a qual foi instaurada por maioria absoluta. Como exemplo, a Câmara dos Deputados é composta por 513 parlamentares, o quórum de maioria absoluta corresponde a 257 deputados, já o quórum de maioria simples é de no mínimo 129 deputados.

Há uma exceção que não exige a fase do plenário. As comissões de ambas as casas, permanentes ou temporárias (art. 58, *caput*, da Constituição Federal), devem analisar os projetos de leis que possuem relação com suas atribuições específicas.⁵⁰ É necessário ressaltar que no parecer deve constar somente a matéria que a

⁴⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1058.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.197 Rondônia**. Requerente: Governador do Estado de Rondônia. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Min. Rel. Celso de Mello, DF, 18 mai. 2017, DJ de 31 mai. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12977109>. Acesso em: 19 mai. 21.

⁴⁹ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1063.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 1060.

comissão é especializada, segundo o parágrafo único do art. 55 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), será considerado não escrito o parecer na parte que não tratar sobre o conteúdo específico. Normalmente, quando o projeto for aprovado pelas comissões, será enviado para votação do plenário da respectiva Casa Legislativa. Entretanto, há o fenômeno chamado de delegação *interna corporis*, onde a atuação da comissão exaure a votação no plenário. Isso acontece devido ao art. 58, inciso I, parágrafo 2º da Constituição Federal, o qual permite que o regimento interno de cada casa legislativa indique os projetos de lei que prescindirão da fase de discussão e votação do plenário.

Não há qualquer prazo para que o Congresso cumpra a função legislativa⁵¹, contudo haverá prazo no caso em que o processo legislativo teve por iniciativa a do Presidente da República e esse solicitou o regime de urgência (art. 64, §1º, CF).

Procedimento legislativo sumário. Está previsto nos parágrafos do art. 64. Sua Aplicação depende da vontade do Presidente da República, a quem a Constituição confere a faculdade de solicitar *urgência* para apreciação de projeto de sua iniciativa. A solicitação é pressuposto do procedimento sumário. Se o *Presidente solicitar a urgência*, o projeto deverá ser apreciado pela Câmara dos Deputados no prazo de *quarenta e cinco dias*, a contar de seu recebimento. Se for aprovado na Câmara, terá o Senado Federal *igual prazo* para sua apreciação. O prazo total é, pois, de *noventa dias* para o pronunciamento de ambas as Casas, mas, se o Senado emendar o projeto, as emendas deverão ser apreciadas pela Câmara em *dez dias*, com que o prazo total fica dilatado para *cem dias*. Se a Câmara e o Senado não se manifestarem sobre a proposição, cada qual, sucessivamente, em quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação (EC-32/2001).⁵²

Como já sabido, a lei é um ato complexo, pois sua tramitação depende da vontade de mais de um órgão, dessa maneira, quando um projeto de lei é aprovado em uma das casas legislativa, a outra casa revisará esse projeto (art. 65 CF), podendo rejeitá-lo, aprová-lo em parte, acrescentar modificações, ou aprová-lo em sua integridade.⁵³

O projeto de lei será arquivado quando for rejeitado pela Casa revisional. Sendo o projeto arquivado, não poderá ser apresentado novamente na mesma sessão legislativa (art. 67 CF), todavia, se houver proposta da maioria absoluta dos membros,

⁵¹ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1064.

⁵² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 529.

⁵³ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1065.

não importa a Casa Legislativa, poderá haver, na mesma sessão legislativa, novo projeto que contemple a matéria que havia sido rejeitada.⁵⁴

Se a Casa revisora aprovar o projeto, mas lhe acrescentar determinadas modificações, chamadas de emendas, o projeto modificado retornará para a Casa onde teve início. Na Casa Inicial haverá a deliberação e votação sobre as modificações, se forem aprovadas, serão destinadas ao poder executivo para que assim seja sancionada, ou vetada, caso essas emendas sejam rejeitadas, o projeto de lei será encaminhado ao chefe do executivo sem as alterações feitas pela casa revisora. A vontade da Casa Inicial sempre irá prevalecer.⁵⁵

A fase executiva compreende a deliberação sobre o projeto de lei pelo Poder Executivo, na figura do Presidente da República. Aqui, o chefe do executivo irá Sancionar ou Vetar.

A sanção é o consentimento do Presidente com o projeto de lei aprovado no Congresso Nacional. Importante salientar que, mesmo que a iniciativa tenha sido do chefe do executivo, o projeto deverá retornar a ele, depois de todos os trâmites no congresso nacional, para fins de sanção ou veto.

Há duas modalidades de sanção: Tácita ou Expressa. A Sanção Tácita ocorre quando o Presidente da República não se manifesta nos quinze dias úteis que se sucedem após o recebimento do projeto de lei. Além disso, ela pode ser total ou parcial, quando houver a anuência parcial do projeto, será considerada ao mesmo tempo parcialmente vetada. Se o Chefe do Executivo expressamente sancionar parte do projeto de lei, e a outra parte permanecer omissa, entende-se haver o adesão integral.⁵⁶

Já o veto acontece quando há dissenso entre o Poder Legislativo e o Executivo. O veto será jurídico quando o Presidente considerar o projeto de lei inconstitucional, e será político quando acreditar que o projeto não possui interesse público. “[...] veto jurídico, o Chefe do executivo exerce um dos dois momentos de controle preventivo de constitucionalidade existentes no Direito pátrio.”⁵⁷

⁵⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1065-1066.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 1066.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 1067.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 1068.

É imprescindível que o veto seja escrito, e no prazo de 48 horas, o presidente deve comunicar as razões do veto para o Presidente do Senado. A fundamentação do veto é necessária para nova deliberação no Congresso.

Nota-se que o veto não encerra o processo legislativo, devido a sua eficácia relativa, assim, retorna ao Legislativo para haja a votação acerca do respectivo veto, ou seja, compete ao congresso nacional a última palavra.⁵⁸ Lembrando, como na sanção, o veto pode ser total ou parcial, podendo vetar artigos inteiros, parágrafos inteiros, incisos, contudo não é permitido o veto sobre grupo de palavras. O Congresso possui trinta dias para deliberar sobre o veto em sessão conjunta.

Além da sanção ou veto, há a Promulgação. De acordo com a doutrina, a partir da promulgação o projeto de lei passa a ser Lei. A promulgação não pode ser vista como uma fase complementar da sanção ou da derrubada do veto, é por meio dela que a lei passa a ter existência jurídica.⁵⁹ Normalmente compete ao Presidente da República o ato de promulgar no prazo de 48 horas. Passando esse prazo sem que haja a promulgação, caberá ao Presidente do Senado, também no prazo de 48 horas, se esse também não o fizer, competirá ao Vice-Presidente do Senado Federal a promulgação (art. 66, §7º, CF).

Por fim, o processo legislativo se encerra com a Publicação, a qual dá conhecimento à toda sociedade sobre o texto da lei, com isso, a lei passa a ser exigida e obrigatória. Cabe ao Presidente de República a publicação, se não publicá-la, o responsável será o Presidente do Senado, caso esse igualmente não agir, incumbirá ao seu vice. Há uma regra geral de que no prazo de 45 dias depois de publicada, a lei de fato entra em vigor (*vacatio legis*), mas esse prazo pode ser alterado, pois o art. 8º da Lei Complementar 95/98 exige prazo razoável para que a população tenha conhecimento da nova norma.

2.2.2 Da Emenda Constitucional

Conforme se observa no art. 60 da Constituição Federal, as emendas são tratadas como propostas, não como projetos como acontece nas leis.

⁵⁸ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1068.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 1070-1071.

As Emendas são a principal manifestação do Poder Constituinte Derivado Reformador, a qual permite modificar ou adicionar normas de hierarquia constitucional. No entanto, para que seja inserida nova norma no plano constitucional, é necessário um processo mais rigoroso, devido a nossa rígida Constituição.⁶⁰

Por se tratar de uma Constituição Federal, é nítido que há limites sobre o poder de emendar. Há diversos tipos de limites, como formais, temporais, circunstâncias e até limites que não estão expressamente na Constituição, ou seja, limites implícitos. Contudo os principais limites são os materiais, os quais estão elencados no §4º do art. 60 da CF. São as conhecidas *Cláusulas Pétreas*, o cerne intangível da Constituição, que são a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os Direitos e Garantias Individuais.⁶¹

A intenção do constituinte foi evitar a multiplicação de emendas, supondo difícil que as propostas alcançassem o apoio de um terço dos membros de qualquer das Câmaras. Mas, que, alcançando esse *quorum*, seria a proposta importante.⁶²

Seu procedimento legislativo envolve algumas peculiaridades. A iniciativa passa a ser muito mais restrita, cabendo somente ao Congresso Nacional (desde que tenha no mínimo um terço dos membros da Câmara dos deputados ou do Senado Federal), ao Presidente da República e que a proposta de emenda seja apresentada por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, desde que em cada uma dessas haja, no mínimo, maioria relativa de seus membros.

Ademais, na fase do plenário, a proposta de emenda à Constituição só é aprovado por meio do quórum qualificado, ou seja, aprovação de três quintos dos membros, em dois turnos e nas duas Casas legislativas (art. 60, §2º da CF).

Diferente dos projetos de lei, as propostas de emenda constitucional não possuem deliberação executiva, isso quer dizer que não há sanção nem mesmo veto. Ela é aprovada em definitivo pelo Congresso Nacional, cabendo ao executivo, como já dito, somente o poder de iniciativa.

Nele está claro que a aprovação de emenda obedece a um procedimento cuja exigência essencial é a aprovação de um texto igual, em dois turnos de discussão e votação, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (§2º). E nas duas casas, pela maioria de três quintos de seus membros. Disto

⁶⁰ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1072.

⁶¹ *Ibidem*, p. 1074-1075.

⁶² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 314.

discorre ser a emenda um ato complexo. É um ato complexo igual, pois resulta de vontades postas no mesmo plano – a da Câmara dos Deputados e a do Senado Federal. Não há, portanto, lugar nem para a sanção nem para o veto presidencial. Por que? Pelo fato já apontado de que se considera ser a emenda obra do Poder Constituinte derivado.⁶³

2.2.3 Da Lei Complementar

A lei complementar trata de matérias sobre as quais o legislador constituinte conclui ser de maior importância, mas não ao ponto de ser uma norma que deva pertencer à Constituição.⁶⁴

Essa espécie legal possui dois elementos conceituais. Em primeiro lugar, tem matéria própria, as matérias que exigem lei complementar são taxativamente expressas na Constituição Federal. Outrossim, parte do procedimento que se diferencia na criação de lei ordinária, é o *quorum* de aprovação (quórum especial), que na Lei Complementar é de maioria absoluta.

Há um grande debate na doutrina quanto a posição hierárquica das leis complementares, se estariam na mesma posição da leis ordinárias ou se seriam superiores.

[...] uma espécie normativa só poderia ser, rigorosamente falando, hierarquicamente superior a outra quando a inferior encontrasse seu fundamento de validade na espécie normativa imediatamente superior. No caso da lei complementar e da lei ordinária, ambas encontrariam o fundamento de sua validade na própria Constituição.⁶⁵

Pelo contrário, Manoel Gonçalves Ferreira Filho defende que “(...) a lei ordinária, o decreto-lei e a lei delegada estão sujeitos à lei complementar.”⁶⁶

2.2.4 Da Medida Provisória

Há uma discussão na doutrina quanto à natureza jurídica da medida provisória, se seria ato legislativo, ou ato administrativo.

Não resta dúvida de que as medidas provisórias caracterizam-se pela natureza legislativa que lhes acompanha desde o momento de sua edição até

⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 314.

⁶⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1075.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 1076.

⁶⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 271.

o seu termo final, vale dizer, durante a sua vigência. Embora sendo medidas excepcionais, essa característica não deve entorpecer a verificação de sua natureza acentuadamente legislativa, embora proveniente do Poder Executivo.⁶⁷

O art. 62, *caput*, da Constituição Federal expõe que somente em casos de Relevância e Urgência é possível a adoção da medida provisória. A relevância tem como característica a vinculação da ação com o interesse social, e a urgência exige o perigo de dano devido à demora. A medida provisória deve ser utilizada como a *ultima ratio*, ou seja, sempre de maneira excepcional. Além do mais, há vedações quanto à matéria a ser tratada nas medidas provisórias, essas vedações estão explícitas nos incisos do art. 62.⁶⁸

Nota-se que a medida provisória é um típico ato normativo primário e geral. Edita-o o Presidente no exercício de uma competência constitucional, de uma competência que, insista-se, lhe vem diretamente da Constituição. Manifesta assim a existência de um poder normativo primário, próprio do Presidente e independente de qualquer delegação.⁶⁹

A medida provisória possui período de vigência de sessenta dias contados da sua publicação, contudo se não houver encerrado a votação quanto a conversão dela em lei pelo congresso nacional, haverá a prorrogação automática de mais sessenta dias. A votação da medida provisória, assim como qualquer iniciativa de outro poder, terá início na Câmara dos Deputados, sendo necessário a maioria simples.

José Afonso da Silva não concorda com a presença da medida provisória no art. 59 da CF, visto que sua constituição não acontece pelo processo legislativo.

*As medidas provisórias não constavam da enumeração do art. 59, como objeto do processo legislativo, e não tinham mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88.*⁷⁰

⁶⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1085.

⁶⁸ Art. 62 § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a: **a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;**

⁶⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 263.

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 529.

2.2.5 Da Lei Delegada

A lei delegada, como o nome já diz, é concessão do Poder Legislativo solicitada pelo Presidente da República para poder elaborar a lei (art. 68, *caput*, CF). É caso de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Na verdade, a Constituição não prevê como se formam as *leis delegadas*, senão que serão elaboradas pelo Presidente da República que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional, que a outorgará por *resolução* que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. Em lugar de atribuir a delegação, resolução poderá determinar a apreciação do projeto pelo Congresso, que se fará em uma única votação, vedada qualquer emenda (art. 68, § 3º). Vê-se desse dispositivo que o pedido de delegação inclui o projeto da lei que se quer elaborar. A delegação legislativa já existe no constitucionalismo pátrio há mais de vinte anos e jamais foi usada, porque havia decreto-lei, e vai continuar a não ser usada, porque existem as medidas provisórias que acabam sendo mais convenientes para o Executivo.

O Presidente faz a solicitação, a qual será votada no Congresso Nacional, e será instrumentalizada na forma de resolução que constará de forma específica o conteúdo e os termos de seu exercício.

Ademais, de maneira lógica, não são passíveis de delegação qualquer conteúdo, conforme os incisos do §1º do art. 68 da Constituição Federal.⁷¹

2.2.6 Do Decreto Legislativo

O decreto legislativo é ato normativo específico para tratar das matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, matérias presentes no art. 49 da Constituição Federal. Seu procedimento está presente nos regimentos internos do Congresso Nacional, mas não na Constituição Federal.⁷²

Quando os projetos de decreto legislativo são aprovados pelo Congresso Nacional, passam a ser decretos legislativos de fato, assim não dependendo de sanção presidencial.

⁷¹ Art. 68, § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: **I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.**

⁷² TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1096.

2.2.7 Da Resolução

É um ato normativo bastante similar ao decreto legislativo, contudo seus efeitos são somente internos (*interna corporis*), já o decreto legislativo tem efeitos externos. A exceção a esses efeitos internos é a resolução ser utilizada como instrumento para a concessão de competência legislativa ao Presidente da República, no caso de lei delegada.⁷³

Nada se diz sobre processo de formação dos decretos legislativos e das resoluções. Aqueles são atos destinados a regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49) que tenham efeitos externos a ele; independem de sanção ou veto. As resoluções legislativas são também atos destinados a regular matéria de competência do Congresso e de suas Casas, mas com efeitos internos; assim os regimentos internos são aprovados por resoluções. Contudo, são previstas algumas resoluções com efeito externo, como a delegação legislativa [...].⁷⁴

⁷³ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1097.

⁷⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 529.

3 O VETO

3.1 ORIGEM

Para entender o conceito e a função do veto, se faz necessário conhecer a sua origem. Muitos doutrinadores, senão a maioria, defendem que tal instituto se originou em Roma. No entanto, os estudos históricos demonstram que o veto teve a sua origem mais remota no povo Hititas, localizado na Ásia Menor (atualmente parte da Turquia), onde foi erguido um Império, semelhante a uma monarquia constitucional parlamentarista, na qual existia uma Assembleia, chamada de “Pankus”, que era um conselho de Nobres que tinha o poder de julgar as atitudes do rei, onde se originou o veto.⁷⁵

Essa ideia chegou aos gregos, em especial ao povo ateniense, que carregava como característica a assembleia, onde eram tomadas as decisões da sociedade. A civilização grega serviu de base para toda estrutura social de Roma, tendo transferido, também, a noção do veto. Em Roma, o veto era caracterizado pelo fenômeno da intercessão dos cônsules, que tinha função de impedir os abusos do Poder Público.⁷⁶

Na Idade Média, esse instituto foi deixado por um tempo, muito por causa dos parlamentos, que na maioria das vezes votavam o que era solicitado pelo rei. Mas com o passar do tempo, voltou a ser adotado.

No século XVIII, na Idade Moderna, o veto passou a ter a ideia de equilíbrio entre os poderes, onde o executivo limitou os poderes do parlamento, que foram adquiridos pela Magna Carta de 1215.

De fato, o veto, que é a recusa de sanção por parte do chefe de Estado ao projeto de lei aprovado pelo Parlamento, parecia ter um caráter secundário aos olhos dos constitucionalistas do Século XVIII e XIX. Viam estes nele apenas e tão somente um instrumento de defesa do Executivo contra a possível prepotência do Parlamento.⁷⁷

Atualmente o poder de Veto está presente na maioria dos regimes presidencialistas e, também, em alguns parlamentaristas. Remonta a ideia do direito

⁷⁵ RODRIGUES, Ernesto. **O veto no direito comparado**, - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 14.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 19.

⁷⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 176.

romano, caracterizado pela figura da intercessão, visando impedir o abuso do poder público⁷⁸. De acordo com Ferreira Filho, a subordinação a uma maioria qualificada para ser rejeitado revelou um outro caráter do veto.

Ora, esta maioria é extremamente difícil de ser obtida, não sendo frequente que um Presidente da República se ache tão desamparado a ponto de não contar, sequer, com adeptos suficientes para perfazer pouco mais de um terço do Congresso. Daí decorre que por meio do veto passaram os chefes de Estado a influir profundamente na legislação [...].⁷⁹

3.2 CONCEITO

O jurista espanhol, Manuel Garcia Pelayo, traz um conceito de veto que pode ser confundido com o referendo, pois, segundo o doutrinador, em certo período, é possível que a validade de uma lei passe pela aprovação popular, quando exigida por uma parcela do grupo eleitoral. A diferença com o referendo é que no veto se está diante de um projeto de lei, já no referendo, uma lei.⁸⁰

Um conceito que se enquadra melhor atualmente é o da autora Alcides Rosa, que define o veto como ato do Presidente da República que rejeita o projeto de lei de forma sustentada, pelo fato de não alcançar o bem comum ou ser inconstitucional.⁸¹

José Afonso da Silva defende que, de forma simples, o veto é um instrumento pelo qual se controla a legislação, além da ótica da inconstitucionalidade, o controle se dá por interesses. Por meio do veto, o Chefe do Executivo tenta adequar o projeto de lei com o seu programa de governo, visando impedir a criação de leis que possam desmontar os objetivos programados pelo governo.⁸²

Ademais, segundo o referido autor, é equivocado conceituar o veto como sanção negativa:

Concebe-se o veto como uma sanção negativa. Já nos referimos a isso. Assim não pensamos, pois sanção, no caso, significa aprovação, e o veto é manifestamente o contrário disso. Sanção é ato positivo, veto é também ato positivo, embora contra alguma coisa. Mas não contra sanção. Não existe sanção negativa; ou existe como ato positivo, ou não existe. A *não sanção* no nosso sistema equivale à sanção (art. 66, § 3º, da CF). O veto não é simples

⁷⁸ RODRIGUES, Ernesto. **O veto no direito comparado**, - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 31.

⁷⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 177 e 178.

⁸⁰ PELAYO, Manuel Garcia. **Direito Constitucional Comparado**. 3ª ed., Madri, Revista de Occidente, 1953. p. 184

⁸¹ ROSA, Alcides. **Manual de Direito Constitucional**, 2ª ed., Rio, Aurora, s/d, p. 121.

⁸² SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 223-224.

negação da sanção, mas, além disso, volta-se contra o conteúdo do projeto. O veto, realmente, não se opõe à sanção, mas é manifestamente contrário à escolha contida na matéria vetada; vira-se, pois, contra o exercício do poder de iniciativa naquele caso concreto. Dirige-se contra a escolha dos interesses que o projeto pretende amparar. O poder de veto é, portanto, um ato positivo que se opõe ao exercício do poder de iniciativa; exercita-se contra ele para impedir que a escolha da matéria e dos interesses, objeto da iniciativa, venha a ser amparada pela ordem jurídica.⁸³

Pinto Ferreira, em sua obra, traz uma importante colocação quanto ao veto, defendendo ser um dos instrumentos para impedir os abuso do parlamento, objetivando o equilíbrio entre os poderes.⁸⁴

[...] 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.⁸⁵

São admitidas duas modalidades de veto, o parcial e o total. O veto parcial ocorre quando o Chefe de Estado não veta o projeto de lei por completo, sendo a parte não vetada considerada sancionada. Há uma concordância parcial entre o Poder Executivo com o Poder Legislativo quanto ao projeto apresentado.

Onde, então, à necessidade de maioria qualificada para a sua rejeição se soma a possibilidade do veto parcial, a posição do Presidente em matéria legislativa é privilegiada. O veto parcial consiste na impugnação de uma parcela de um texto aprovado pelo Legislativo e sua devolução à reapreciação por aquele, como no veto comum. Tem, portanto, a grande virtude de permitir separar o joio do trigo, ou seja, excluir da lei o inconveniente, sem fulminar todo o texto.⁸⁶

Os problemas nas Leis orçamentárias foi fator determinante que expôs a necessidade do veto parcial, conforme Ferreira Filho⁸⁷. As caudas orçamentárias, ou *riders*, como no Direito Norte Americano, consiste na inclusão de dispositivos incompatíveis com a matéria orçamentária. Nos Estados Unidos, devido a importância da lei, a qual tinha como objetivo a arrecadação de tributos e controle de gastos, o Presidente não vetava, o que culminava com o surgimento dos *riders*. Para impedir essa prática condenável dos parlamentares, nas Constituições Estaduais surgiu a

⁸³ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 231.

⁸⁴ FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. Rio, Freitas Bastos, 1964, p. 198 e 200.

⁸⁵ RODRIGUES, Ernesto. **O veto no direito comparado**, - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 37.

⁸⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 178.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 178-179.

possibilidade do veto parcial, a qual tinha o objetivo de barrar essa caudas orçamentárias sem precisar desmontar a lei por completo.

Tanto no Brasil quanto na Argentina, o veto parcial surgiu antes nas Constituições Estaduais, para depois surgir em âmbito federal. No Brasil, o surgimento ocorreu por volta de 1920, nos Estados de Minas Gerais, Bahia e Maranhão, sendo incorporado na Constituição Federal de 1891 pela emenda constitucional de 1926. Já na Argentina, o veto parcial se originou nas Constituições de Entre Rios, San Luís e Catamarca, para depois ser incluído no direito federal.⁸⁸

O veto previsto no direito federal brasileiro, todavia, difere algo do admitido pelo direito federal argentino. De fato, o veto parcial na Constituição argentina acarreta a suspensão da entrada em vigor da lei toda, inclusive da parte não vetada, até a reapreciação pelo Congresso da parte impugnada. Entre nós, todavia, (...) o veto parcial apenas impede a entrada em vigor da parte que atinge.⁸⁹

Um dos problemas que derivou do veto parcial foi a possibilidade da utilização desse instituto para alterar o sentido do texto deliberado pelo Poder Legislativo. Nos primórdio do veto parcial no Brasil, não havia qualquer barreira legal quanto a possibilidade do Presidente da República em vetar apenas palavras, expressões, do texto original, mesmo sem ter essa intenção, o constituinte deu brecha para que o Chefe de Estado alterasse a lógica do texto de lei proposto. Diante desse problema, a Constituição de 1946 tratou de impedir esse tipo de prática, exigido que o veto deveria recair sobre texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea. A partir daí, todas as Constituições brasileiras impuseram essa continência, salvo a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que suprimiu essa limitação.

O veto parcial suscita um importante problema, que é o da extensão que deve, ou pode, ter a impugnação. Em outras palavras, a intenção dos constituintes, o veto parcial não podia servir para subverter o sentido e o alcance do texto votado pelo Legislativo. Não poderia, por isso, colher palavras ou frases isoladas no seu corpo, de modo a alterar profundamente a sua significação. De fato, havendo a possibilidade de tais cortes, conjugando-se isso com a necessidade de dois terços para a rejeição do veto, o veto parcial serviria para que o Presidente impusesse, desde que contasse com o apoio de mais de um terço dos parlamentares, medidas que repugnariam à esmagadora maioria da câmara (...).⁹⁰

⁸⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 178-180.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 180.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 180.

Um destaque importante quanto à tramitação do veto, trazido por Pontes de Miranda, é a possibilidade de haver somente um veto por projeto de lei. Quando um projeto de lei entregue para Presidente da República for vetado, se o veto for derrubado pelo Congresso Nacional, o projeto de lei retorna para o Chefe de Estado para fins de promulgação, não mais para veto ou sanção. O poder decisório que o Presidente possui sobre o processo legislativo se exaure no primeiro momento que ele recebe o projeto de lei aprovado no Congresso. Tanto isso é verdade que superado o veto pelo Poder Legislativo e enviado novamente ao Poder Executivo, o segundo nem sancionar poderá, cabendo somente promulgar.

Não há dois vetos ao mesmo ato legislativo. [...] a *lei* vai ao Presidente da República para promulgação, e não mais para sanção. [...] Se o Presidente veta em parte a lei, ou pelos fundamentos *a* ou *b*, não mais pode promulgar a lei na parte vetada, nem pretender que se atenda a qualquer fundamento *c* ou *d*. Nem, *a fortiori*, vetar tódia a lei e, depois, promulgá-la. Se publica a lei como promulgada (sanção positiva), no todo ou em parte, a publicação posterior com indicação de veto de alguma parte, ou de outra parte, é *juridicamente inexistente*. O que foi publicado é lei; o poder sancionador do Presidente da República exaure-se. [...] Se o Presidente da República veta a lei, no todo, ou em parte, não pode mais promulgar o que veto. O Congresso Nacional não deve, sequer, levar em consideração fundamentos novos para vetar. O poder sancionador exerce-se de um jacto, *punctualmente*. [...] ⁹¹

3.3 CLASSIFICAÇÃO

Ao observar as perspectivas históricas, é extraída a conclusão de que o veto pode ser classificado em três principais espécies.

A primeira espécie de veto adotado foi o veto absoluto, comum nas civilizações mais antigas, tendo como característica seu caráter irreversível. Esse tipo de veto “é aquele que impede, em definitivo, que o projeto se transforme em lei, caso em que, vetado, o projeto não voltará ao Congresso”.⁹²

Posteriormente, fora adotado o veto interruptivo, como o nome mostra, diferente do primeiro, é reversível, podendo ser revisto pelo parlamento, possui efeito suspensivo sobre o processo legislativo. É a espécie de veto que é aplicada no Brasil.

Considera-se o veto como sendo um ato de eficácia relativa. Assim, o veto não encerra, de forma absoluta, o processo de produção legislativa que se havia, apenas obstando-o temporariamente. Em atenção à estrutura de

⁹¹ PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. Tomo III. São Paulo, ED. RT, 1970, p. 187.

⁹² SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 225.

separação de poderes, ao Legislativo compete decidir, em última instância, sobre o que se deve transformar em lei.⁹³

O caráter suspensivo do veto, confere ao Poder Legislativo uma nova oportunidade de deliberação.

As Constituições hoje vigentes não dão ao veto outro caráter além do suspensivo. O veto absoluto pertence ao passado. Ou seja, a recusa de sanção por parte do chefe de Estado implica apenas uma nova deliberação por parte do Legislativo.⁹⁴

Uma situação peculiar, que é uma exceção a essa característica do veto é o caso do *Pocket veto*, instituto presente na Constituição dos Estados Unidos em seu art. 1º, Seção 7, 2. Quando o Presidente veta um projeto de lei, esse é devolvido à câmara iniciadora num prazo de 10 dias. Contudo não é possível devolver à Câmara quando essa estiver em recesso, assim, não sancionando nesse período, o projeto de lei deixa de existir.

Em sua obra, José Afonso da Silva ressalta a relatividade dos efeitos do veto na Constituição brasileira. “O veto é relativo. Quer dizer, não tranca de modo absoluto o andamento do projeto. [...]”.⁹⁵

Ademais, há o veto restitutório, o qual se instrumentalizava por meio do referendo, onde a povo solucionava a discussão sobre a lei. Esse instituto foi estabelecido na Alemanha de Weimar.⁹⁶

3.4 NATUREZA

Há bastante discussão quanto ao caráter do veto, muitos doutrinadores defendem sua natureza como sendo legislativa, já outros, como executiva.

Conforme o entendimento de José Afonso da Silva, o veto possui natureza legislativa, visto que é uma decisão perante o processo legislativo, onde se aprova ou rejeita o projeto de lei. Seria apenas um incidente que recaí sobre a fase de conclusão do processo legislativo.

⁹³ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1068.

⁹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 177.

⁹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 532.

⁹⁶ RODRIGUES, Ernesto. **O veto no direito comparado**, - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 40.

De fato, o veto constitui um ato de rejeição do projeto aprovado pelo Parlamento, obrigando a que este volte a se pronunciar sobre a matéria. Envolve uma decisão de natureza legislativa, por influir na formação da lei, ainda que seja em sentido negativo. Veto e sanção, como atos de natureza decisória, são elementos que se inserem na função legislativa de aprovação ou rejeição do projeto, concorrendo para que este se torne lei ou não. [...] No nosso entender, o veto gera tão só um incidente no procedimento de formação das leis; *incidente* que *incide* na fase conclusiva do procedimento legislativo, impedindo temporária ou definitivamente que a regulamentação legislativa dos interesses se realize na forma contida no projeto de lei. Temporariamente, se, por maioria absoluta de votos, o Congresso rejeita o empecilho; definitivamente, se aceita suas razões. [...] ⁹⁷

Da mesma forma, Manoel Gonçalves Ferreira Filho defende ser legislativa a natureza do veto. “[...] No máximo, contentavam-se esses autores em discutir se esse poder era de natureza legislativa ou administrativa, inclinando-se a maioria, e com razão, pela primeira tese [...]”. ⁹⁸

Muitos dos estudiosos defendem a natureza legislativa do veto, junto com a sanção, pelo fato de ter participação na fase de elaboração das leis. Seria um ato legislativo do Poder Executivo para impedir os exageros do Poder Legislativo. Contudo essa justificativa é um tanto equivocada, pois é função atípica do executivo o exercício de ato legislativo, entretanto o veto é ato exclusivo do Presidente da República, sendo função típica do Poder Executivo, assim, deve ser considerado como ato de natureza executiva. ⁹⁹

3.5 VETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

3.5.1 Carta Constitucional do Império de 1824

A Carta Constitucional de 1824, comumente conhecida como a primeira Constituição Brasileira, outorgada na época do Império.

Nela já estava presente o instituto do veto, entre o art. 64 e art. 67, é possível extrair bastante informações desses dispositivos. O veto era nomeado como negar a sanção, o art. 65 faz também o uso do termo “*Recusando o Imperador prestar seu consentimento*”. O imperador tinha prazo de um mês para manifestar sua decisão, de

⁹⁷ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 230.

⁹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 176.

⁹⁹ RODRIGUES, Ernesto. **O veto no direito comparado**, - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 58.

veto ou sanção, no entanto, ultrapassando esse prazo sem qualquer manifestação, era considerado vetado o projeto de lei.¹⁰⁰ Nessa época ainda não existia o veto parcial, dessa maneira era somente admitido o veto total.

3.5.2 Constituição de 1891

O veto estava presente no art. 37, §1º, o qual ainda estava descrito como negar a sanção, era possível em duas situações: quando achar o projeto de lei inconstitucional ou estiver contrário aos interesses da nação.¹⁰¹

Com o advento do Emenda Constitucional de 3 de Setembro de 1926, houve a reforma do art. 37, §1º, a qual descreveu de fato o instituto como veto, que antes era negar a sanção, e inovou ao possibilitar o veto parcial pela primeira vez.

Diferente do que acontecia na Constituição anterior, nessa, ultrapassado os dez dias úteis para o Presidente da República sancionar ou vetar, parcial ou totalmente, o projeto de lei será considerado sancionado (art. 37, §2º).¹⁰²

O papel do *silêncio* [...] é de *declaração de vontade*, e não o de simples *assentimento*. Não cabem, pois, provas contrárias, nem reserva mental. [...] O veto é ato *formal*; a sanção, ou é escrita, ou se exprime pelo silêncio comunicativo de vontade. Se deixou de vetar, sancionou. [...]¹⁰³

Sendo vetado o projeto de lei pelo Presidente da República, era devolvida à Câmara, onde seria discutido e votado a decisão do chefe do Poder Executivo, sendo necessário o quórum de dois terços dos representantes presentes para derrubar o veto. Aprovada numa Câmara, era remetida a outra (revisora), onde passaria pelo mesmo rito de votação (art. 37, §3º).¹⁰⁴

¹⁰⁰ Art. 67, Constituição do Império - **Se o não fizer dentro do mencionado prazo, terá o mesmo efeito, como se expressamente negasse a Sancção, (..)**

¹⁰¹ Art. 37, Constituição de 1891 - O projeto de lei adotado em uma das Câmaras será submetido à outra, e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao Poder Executivo, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará. **§ 1º - Se, porém, o Presidente da República o julgar inconstitucional ou contrário aos interesses da Nação, negará sua sanção, dentro de dez dias úteis, daquele em que recebeu o projeto, devolvendo-o nesse mesmo, prazo à Câmara, onde ele se houver iniciado, com os motivos da recusa.**

¹⁰² Art. 37, §2º, Constituição de 1891 - **O silêncio do Presidente da República no decêndio importa a sanção**; e, no caso de ser esta negada quando já estiver encerrado o Congresso, o Presidente dará publicidade às suas razões.

¹⁰³ PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. Tomo III. São Paulo, ED. RT, 1970, p. 191.

¹⁰⁴ Art. 37, §3º, Constituição de 1891 - Devolvido o projeto à Câmara iniciadora, ai se sujeitará a uma discussão e à votação nominal, considerando-se aprovado, se obtiver **dois terços dos sufrágios presentes**. Neste caso, o projeto será remetido à outra Câmara que, se o aprovar pelos mesmos trâmites e pela mesma maioria, o enviará como lei ao Poder Executivo para a formalidade da promulgação.

3.5.3 Constituição de 1934

O art. 45 da Constituição de 1934 reproduziu quase por completo o art. 37 da Constituição anterior. Contudo o quórum para derrubada de veto passou a ser de maioria absoluta dos seus membros. Importante, a análise o veto pelo congresso passou a ter prazo de trinta dias, mas não havia qualquer consequência quando ultrapassado esse prazo.

3.5.4 Constituição de 1937

Na Carta Política outorgada em 1937, Ditadura de Vargas, o seu art. 66 tratava sobre o veto presidencial, o qual alterou o prazo de decisão do Presidente sobre o projeto de lei que passou a ser de trinta dias e não mais dez dias (§1º).¹⁰⁵

Ademais, o quórum para análise e votação na Câmara voltou a ser de dois terços do representantes presentes (§3º).¹⁰⁶

3.5.5 Constituição de 1946

Marco da retomada do regime democrático no Brasil, a Constituição Federal de 1946 manteve o poder de veto do Presidente da República, na verdade, facilitou o seu procedimento de apreciação do veto pelo Congresso. A discussão e a votação sobre a não sanção feita pelo Chefe do Poder Executivo era feita em sessão conjunta, Deputados e Senadores, que exigia o quórum de dois terços dos parlamentares presentes (art. 70, §3º).¹⁰⁷ Novamente, o prazo para apresentação do veto voltou a ser de dez dias.

Além disso, passou a ser exigido que o veto parcial devesse abranger o texto do artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea, ou seja, o Presidente da República não poderia vetar uma palavra ou expressão em específica do projeto de Lei.

¹⁰⁵ Art. 66, §1º, Constituição de 1937 – [...] **vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de trinta dias úteis, a contar daquele em que o houver recebido [...]**

¹⁰⁶ Art. 66, §3º, Constituição de 1937 – Devolvido o projeto à Câmara iniciadora, aí sujeitar-se-á a uma discussão e votação nominal, **considerando-se aprovado se obtiver dois terços dos sufrágios presentes. [...]**

¹⁰⁷ Art. 70, §3º, Constituição de 1946 – [...] este convocará as duas Câmaras para, **em sessão conjunta**, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o **voto de dois terços dos Deputados e Senadores presentes. [...]**

3.5.6 Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional 1 de 1969

A Carta Constitucional de 1967 manteve, em seu art. 62, quase por completa, a redação da Constituição anterior. Não obstante, com o advento da Emenda Constitucional n. 1, a qual, praticamente seria uma nova Carta Política, alterou por completo a Constituição.

O Poder de Veto passou a constar no art. 59, §1º, da Emenda, o qual aumentava o prazo para a decisão do Presidente da República, que passou a ser de quinze dias, e diminuiu para somente quarenta e oito horas o prazo para apresentar as justificativas do veto.

Quanto à apreciação do veto no Congresso Nacional, continuou sendo em sessão conjunta e quórum de dois terços dos membros de cada casa. Contudo não sendo deliberado o veto presidencial pelo Congresso no prazo de 45 dias, o veto era considerado mantido (§4º).¹⁰⁸

Em relação ao veto parcial, a Constituição de 1967 havia mantida a exigência de que deveria recair sobre o texto do artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea. Contudo a Emenda Constitucional nº 1 retirou essa imposição.

3.5.7 Constituição de 1988

Após nova retomada Democrática, com o fim do governo dos militares que havia durado 20 anos, o país viu a necessidade da adoção de uma nova constituição. A Emenda Constitucional 1 de 1969 serviu como base para a Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu de fato o Estado de Direito, como Democracia Plena, apesar de constar um enorme rol de normas constitucionais de eficácia limitada, que necessitam de lei posterior para produzirem seus efeitos, tornando a Carta Política pouco objetiva.¹⁰⁹ Por ser a Constituição vigente, se faz necessário um estudo mais detalhado e aprofundado.

O instituto do veto está disposto no art. 66, junto com os sete parágrafos. Manteve a maioria das peculiaridades da Carta Constitucional anterior, claro, com algumas nuances.

¹⁰⁸ Art. 59, §4º, Emenda Constitucional de 1969 - Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no parágrafo anterior, **o veto será considerado mantido.**

¹⁰⁹ RODRIGUES, Ernesto. **O veto no direito comparado**, - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 160.

Possui as duas modalidades de veto, o total e o parcial, sendo que, para o segundo, retornou a imposição de que o veto não deva recair somente sobre palavra ou grupo de palavras, isso acontece, pois, pode provocar a alteração o intuito inicial do Congresso Nacional.¹¹⁰

O direito pátrio estabelece que o veto possui efeitos suspensivos, podendo ser superado por votação no Congresso Nacional. Diferente do que acontece no veto absoluto, que pretere de forma definitiva do projeto, o veto suspensivo tem a intenção de haver uma revisão sobre o projeto de lei pelo próprio Poder Legislativo. Seria o segundo grau de revisão, visto que o projeto de lei passa por uma primeira revisão quando tendo sido iniciado em uma das casas legislativa é revisado pela outra.

Quanto ao veto total, a suspensão dos efeitos da lei também é total, não sendo promulgada qualquer parte do projeto de lei. Já o veto parcial suspende os efeitos daquilo que fora vetado, sendo a parte não vetada, ou seja, sancionada, passa a produzir seus efeitos. O saudoso professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho faz algumas ressalvas quanto a esses efeitos:

A imediata entrada em vigor da parte não vetada, que é possível no Direito brasileiro, apresenta vantagens mas também desvantagens graves. Sem dúvida, é vantajoso que as disposições estabelecidas pelo Congresso e aprovadas pelo Presidente possam desde logo ser aplicadas. Todavia, se superado o veto, ocorre o inconveniente tantas vezes sentido entre nós de uma mesma lei ter vigorado com um texto (o da publicação sem a parte vetada, até a publicação do texto com a parte fora veta incluída) e passar a vigorar com outro texto. Esse inconveniente tem até provocado a prática esdrúxula de a parte vetada ser publicada com outro número, como se fosse outra lei. Dessa situação (em vigor a parte não vetada, pendente a parte vetada) resulta sempre incerteza sobre o alcance e o verdadeiro sentido da lei, o que redundaria necessariamente em insegurança jurídica.¹¹¹

Como sempre, o veto pode ser dado pelo Chefe do Executivo por considerar que o projeto de lei fere preceito constitucional, chamado de veto jurídico, essa hipótese é caracterizada por ser um dos momentos de controle preventivo de constitucionalidade. Já a outra possibilidade de veto, que seria o veto político, o Presidente da República irá vetar aquilo que julgar contrário ao interesse público.¹¹²

¹¹⁰ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1069.

¹¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 246.

¹¹² TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1068.

Mantém a Constituição brasileira o instituto do veto. Ou seja, permite ela que o Presidente da República recuse sanção a projeto de lei já aprovado pelo Congresso, dessa forma impedindo sua transformação em lei (art. 66, §1º). Esta recusa, porém, há de ser fundamentada. 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 e 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 arranhão resultante da entrada em vigor de inconstitucional.¹¹³

O prazo para que o Presidente da República continue sendo de quinze dias após recebido do projeto de lei, sendo quarenta e oito horas, após de ter vetado, o prazo para apresentar as razões do veto ao presidente do Senado Federal. Manteve o entendimento que o silêncio do Chefe de Estado, decorrido os quinze dias, seria considerado o projeto de lei sancionado.

O veto deve ser sempre escrito, não se admitindo o veto oral. No prazo de 48 horas deve o Presidente comunicar o Presidente do Senado Federal sobre os motivos do veto. O veto deve ser também sempre fundamentado, permitindo que o Poder Legislativo tome ciência dos motivos da rejeição e possa analisar se devem prevalecer ou não. Assim, os motivos fornecem elementos para que o Congresso possa deliberar novamente e, eventualmente, derrubar o veto. A fundamentação pode ser jurídica, apontando a inconstitucionalidade, ou política, apontando a contrariedade daquele projeto de lei com o interesse público.¹¹⁴

Os fundamentos do veto são imprescindíveis para que o veto tenha efeitos no processo legislativo, devido à natureza composta do instituto. Sendo considerado o projeto sancionado de forma tácita quando não apresentada as razões do veto no prazo de quarenta e oito horas.

O veto tem 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.¹¹⁵

Da mesma maneira, Pontes de Miranda defende que não há veto se esse não for acompanhado por seus motivos. “Os vetos têm de ter *motivos de veto*. Não é veto

¹¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 244.

¹¹⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, ed. 18, São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1068.

¹¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 248.

o que se emite sem fundamentação. Se o Presidente da República remete o projeto sem motivar o veto, o Congresso Nacional não o pode aceitar [...]”.¹¹⁶

A obrigatoriedade de apresentação dos motivos que resultaram no veto não diminui o quão grande é a autoridade do instituto, pois, por mais que haja a possibilidade de veto por considerar o projeto de lei inconstitucional, o qual adota critérios mais objetivos, o fundamento de veto por contrariedade aos interesses nacionais revela o quão amplo é o Poder de Veto do Presidente da República, em vista do alto grau de subjetividade que o motivo pode contemplar.

Mas esses motivos dependem do julgamento do titular do poder de veto; subordinam-se a um juízo de valor subjetivo e particular, no momento de sua atuação, embora informado por outros fatores. Se o Presidente da República julgar o projeto inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á no todo ou em parte. Por aí se vê que se trata de um poder sem limites no que tange a seu exercício; mesmo considerando o motivo da constitucionalidade um dado de natureza objetiva, o certo é que os “interesses nacionais”, no caso, ficam na dependência do entendimento do Presidente da República, que, na realidade, assim há de considerar tudo que contrarie sua ideologia política e seu programa de governo, ainda que não correspondam aos reais interesses nacionais.¹¹⁷

O § 4º do referido dispositivo afirma que o veto deve ser analisado em sessão conjunta, em 30 dias, a partir do seu recebimento, e que para haver a derrubada do veto, é preciso ser rejeitado pela maioria absoluta dos deputados e senadores.

Todo o art. 66 e, particularmente, este §4º, se ressentem de certa impropriedade terminológica, ao omitir o nome do Órgão incumbido do exame do veto, que, de há muito é o Congresso Nacional, resultado este da reunião da Câmara Federal dos Deputados e do Senado Federal, preferindo os Constituintes de 1987/1988, usarem a expressão: sessão conjunta dos deputados e senadores. É de se louvar, porém, tenha o novo texto constitucional adotado o termo veto, como objeto da apreciação pelo Congresso Nacional, em substituição a projeto de lei ou a projeto, como se verifica nos diplomas anteriores.¹¹⁸

Quando derrubado o veto pela maioria absoluta do Congresso Nacional, em sessão conjunta, devendo haver tanto a maioria absoluta dos membros do Senado, quanto dos membros da Câmara dos Deputados, o efeito é o mesmo se o Presidente da República tivesse sancionado o projeto de lei, dessa maneira, deve ser enviado a ele para que promulgue a Lei. “Vale lembrar que o que se promulga é a lei e não

¹¹⁶ PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. Tomo III. São Paulo, ED. RT, 1970, p. 191.

¹¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 229.

¹¹⁸ RODRIGUES, Ernesto. **O veto no direito comparado**, - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 161.

projeto, como pretende o dispositivo referido.”¹¹⁹ Importa saber que o que volta ao Congresso não é para a análise do projeto de lei, mas o veto, devendo o Poder Legislativo deliberar sobre ele.

De acordo com o §6º do art. 66, quando ultrapassado o prazo de 30 para apreciação do veto presidencial pelo Congresso Nacional, o veto deve ser posto na ordem do dia da sessão imediata sobrestadas as demais proposições até sua votação final. “Como se vê, a apreciação do veto é matéria urgente, só perdendo para as medidas provisórias, estas urgentíssimas. A providência legislativa segue, ainda aqui, o princípio da agilização do processo legislativo”.¹²⁰

Um grande problema surge quando não houver a análise do veto pela reunião das casas em sessão conjunta. Questão com enorme divergência, mas conforme Ferreira Filho, o veto deve ser mantido, dessa maneira, devendo ser o projeto de lei arquivado.

Assim, o projeto estará definitivamente aprovado se a maioria absoluta dos Deputados e Senadores rejeitar o veto. Não se reunindo contra o veto essa maioria absoluta e ambas as casas, estará ele mantido e conseqüentemente será arquivado o projeto.¹²¹

Vicente Paulo defende que neste caso, será trancada a pauta somente nas subsequentes sessões conjuntas do Congresso Nacional, permanecendo normal a pauta em cada Casa Legislativa.

Esgotado o prazo constitucional para a apreciação do veto, determina a Constituição que o veto seja colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final (CF, art. 66, § 6.º). [...] o esgotamento do prazo não tranca a pauta da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, mas, tão somente, a pauta da imediata sessão conjunta do Congresso Nacional. Como o veto deve ser apreciado em sessão conjunta, tranca-se a pauta das subsequentes sessões conjuntas do Congresso Nacional, e não a pauta das Casas Legislativas (Câmara e Senado).¹²²

¹¹⁹ RODRIGUES, Ernesto. **O veto no direito comparado**, - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 163.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 249.

¹²² PAULO, Vicente. **Direito Constitucional descomplicado** / Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino. – 16. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017, p. 520.

4 AGRAVO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 31.816 DISTRITO FEDERAL

4.1 CONTEXTO DA DECISÃO

O pano de fundo de toda a discussão parte de uma disputa entre os Estados para uma melhor distribuição do percentual dos *royalties* do petróleo.¹²³

Os frutos obtidos com a exploração de petróleo devem ser repartidos com toda nação, pelo fato do petróleo ser um bem público (art. 20, IX, da CF). A exploração deste mineral deve ocorrer pelo regime de monopólio (art. 177, I, da CF).

Mesmo o petróleo sendo um bem público de propriedade da União, é possível que ela contrate empresas estatais ou, também, privadas para a sua exploração (art. 177, § 1º, da CF).

Um das formas de pagamento, de acordo com o inciso II do art. 45 da Lei nº 9.478 de 1997, a qual trata sobre as atividades ao monopólio do petróleo, são os royalties. A remuneração sob forma de royalties é assegurada pela Constituição Federal (art. 20, § 1º).¹²⁴

Mas afinal, o que são royalties? De qualquer modo, esse instituto é conceituado pela Lei nº 12.351 de 2010, lei essa que dispõe sobre a exploração e produção de petróleo, em seu inciso XIII do art. 2º:

[...] royalties: compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, nos termos do § 1º do art. 20 da Constituição Federal.

Em outras palavras, royalties são os pagamentos feitos pelas empresas, públicas ou privadas, encarregadas pela extração de petróleo, ao Poder Público.

Pois bem, o debate teve como estopim o Projeto de Lei nº 2.565 de 2011, elaborado pelo Senador Federal Wellington Dias (Partidos dos Trabalhadores), o qual

¹²³ **Aspectos jurídicos da disputa entre os Estados pelos royalties do petróleo.** Dizer o Direito, 30 mar. 2013. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2013/03/aspectos-juridicos-da-disputa-entre-os.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

¹²⁴ Art. 20, § 1º da Constituição Federal. **É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.**

visava alterar a divisão do percentual dos royalties do petróleo estabelecidos na Lei nº 9.478/97 e na Lei nº 12.531/10. Segue a ementa:

Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.

Antes desse projeto de lei, a distribuição dos royalties favorecia os Estados produtores de petróleo, ou seja, os locais onde se concentravam as jazidas do mineral recebiam uma maior fatia da remuneração. O objetivo do projeto de lei era diminuir esse percentual destinado aos entes federativos produtores, e reparti-lo com os demais.

Percebe-se que as referidas alterações vão de encontro aos interesses dos Estados e Municípios produtores, porquanto reduzem sensivelmente as receitas a que esses entes federados podem fazer jus a título de royalties pela exploração de petróleo, embora ainda mantenha percentual razoável para esses entes federativos. Por outro lado, o citado diploma aumenta enormemente os recursos destinados aos outros Estados e Municípios, com a formação dos fundos especiais, distribuídos de acordo com as regras do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).¹²⁵

Aprovado no Congresso Nacional, fora enviado para a então Presidente da República, Dilma Rousseff, para fins de sanção ou veto (art. 66, CF). A Chefe do Poder Executivo vetou parcialmente o projeto de lei, dentre outros dispositivos vetados, o principal veto recaiu sobre o art. 3º da PL 2.565/11, onde houve o controle preventivo de constitucionalidade, de acordo com o art. 66, § 1º da Constituição Federal.¹²⁶ Justamente o art. 3º do projeto de lei tratava sobre as mudanças na repartição dos percentuais dos royalties do petróleo, e também, atingia os contratos de concessão que já estavam em vigor entre empresas e Estados produtores. Segundo a Presidente, o projeto de lei violou preceitos contidos na Constituição, restringiu o direito de participação nos resultados, decorrentes da exploração do petróleo, dos entes federados produtores, dessa maneira, indo de encontro com o art. 20, § 1º da

¹²⁵ OLIVEIRA, Samuel Cunha de. **A distribuição dos royalties do petróleo entre os entes federados. Uma análise da Lei nº 12.734/2012.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3958, 3 maio 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27646/a-distribuicao-dos-royalties-do-petroleo-entre-os-entes-federados>. Acesso em: 15 mar. 2021.

¹²⁶ Veto nº 38/2012. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3498>. Acesso em: 15 mar. 2021. Acesso em: 15 mar. 2021.

Constituição, e, também, confrontou o art. 5, inciso XXXVI da Carta Magna, visto que prejudicaria o direito adquirido, pois alteraria contratos de concessão já estabelecidos.

Em manifestação, Ministro Minas e Energia, Edison Lobão afirmou: “Não há nenhum despreço ao Congresso Nacional com esse veto, mas sim a defesa de dispositivos constitucionais que asseguram a preservação dos contratos estabelecidos até então”.¹²⁷

Assim, tendo vetado parcialmente o projeto de lei apresentado, essa parte retorna ao congresso para que seja analisada em sessão conjunta, devendo ser debatido e votado, onde será decidido se haverá a manutenção ou derrubada do veto, lembrando que para que seja rejeitado o veto, é necessário a maioria absoluta de ambas as casas (art. 66, § 4º CF). Contudo a Constituição Federal conferiu prazo máximo para isso, que é de trinta dias. Ultrapassado esse prazo, o veto deve ser colocado na ordem do dia da sessão imediata, trancando as demais proposições até o término de sua votação (art. 66, § 6º CF).

Conforme noticiado, foi aprovado o regime de urgência para a análise do presente veto.

Em sessão tumultuada, o Congresso Nacional aprovou nesta quarta-feira requerimento de urgência para analisar o veto da presidente da República a uma das novas regras de distribuição dos royalties de petróleo. Em 31 de novembro, Dilma Rousseff vetou o artigo de número 3 do projeto de lei (Lei dos Royalties) aprovado por deputados e senadores. O artigo diminuía a parcela de royalties e participação especial dos contratos em vigor destinada a estados e municípios produtores de petróleo – atendendo a pedido, principalmente, do Rio Janeiro, Espírito Santo e São Paulo. O regime de urgência foi ratificado pelos deputados com 348 votos favoráveis, sendo que 84 contrários e uma abstenção. Entre os senadores, sessenta deram seu aval à proposta e sete a negaram. Com o resultado, o veto de Dilma à Lei dos Royalties passará na frente de outros 3.060 vetos que aguardam apreciação pelo plenário do Congresso.¹²⁸

Com a aprovação do regime de urgência, a análise do veto 38/2012 passou a ser prioridade no congresso nacional, passando na frente das demais pautas. Isso gerou enorme inconformismo em alguns parlamentares, não só pelo fato da suposta irregularidade da declaração de urgência do caso, mas, também, com o

¹²⁷ LARCHER, Marcelo. **Governo veta redistribuição de royalties e edita MP priorizando Educação.** Câmara dos Deputados, 30 nov. 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/390905-governo-veta-redistribuiçao-de-royalties-e-edita-mp-priorizando-educacao/>. Acesso em: 16 mar. 2021.

¹²⁸ NALON, Tai. **Congresso aprova urgência para veto dos royalties.** Veja, 12 dez. 2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/congresso-aprova-urgencia-para-veto-dos-royalties/>. Acesso em: 16 mar. 2021.

descontentamento com o conteúdo do projeto de lei em si, em vista do prejuízo aos estados produtores.

O deputado federal do Rio de Janeiro, um dos estados exploradores de petróleo, Alessandro Lucciola Molon, na época filiado no Partido dos Trabalhadores, propôs, perante o Supremo Tribunal Federal, um Mandado de Segurança com medida liminar, no qual ele requeria o trancamento imediato da pauta no Congresso Nacional, pois, antes de votar o veto 38/2012, era necessário votar todos os mais de três mil vetos que estavam sem análise no Congresso Nacional. Havia vetos do ano de 2001 que ainda não haviam sido deliberados, ou seja, vetos dados pelo ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

O Mandado de Segurança foi distribuído e o relator sorteado foi o Ministro Luiz Fux. Monocraticamente, o Ministro relator aceitou os termos e deferiu a liminar, impossibilitando a apreciação do veto dos royalties até que o congresso cessasse a análise dos mais de três mil vetos não votados.

Recebida a ordem jurisdicional, a Mesa do Congresso Nacional tentou se organizar para votar esses vetos atrasados, para que a atividade legislativa voltasse ao normal.¹²⁹ Contudo, diante das dificuldades práticas, e com a possibilidade de grave consequência sem precedentes para nação, os congressistas desistiram de tal operação. Ante o exposto, a Mesa do Congresso Nacional, em face da decisão monocrática do Ministro Luiz Fux, interpôs o Agravo Regimental.

4.2 RELATÓRIO

O Agravo Regimental recaiu sobre a medida cautelar deferida no Mandado de Segurança 31.816. O recurso se deu sobre a liminar deferida monocraticamente pelo relator, o que fez com que o plenário revisasse a decisão.

Em sede recursal, a Mesa do Congresso Nacional alegou que o mandado de segurança impetrado não preenche um pressuposto processual específico, que seria a ausência de prova pré-constituída da existência de vetos com prazos para análise vencidos. Ademais, afirmou que o remédio constitucional foi usado de forma indevida,

¹²⁹ PASSARINHO, Nathalia; LEMOS, Iara. **Congresso transfere para a noite votação de mais de 3 mil vetos**. G1, 19 dez. 2012, Brasília. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/12/rose-de-freitas-cancela-sessao-que-votaria-mais-de-3-mil-vetos.html?keepThis=true&TB_iframe=true&height=650&width=850&caption=G1. Acesso em 16 mar. 2021.

pois foi manuseado como instrumento para abuso de direito, com intuito de criar obstáculos no processo legislativo, e não para corrigir qualquer ilegalidade. Ademais, quanto à tramitação do veto, defendeu a Mesa que há duas modalidades de tramitação e que o trancamento da pauta deve recair somente sobre os vetos do rito do art. 66, § 6º da Constituição, mas não sobre os vetos que estariam no prazo para deliberação, no caso, os do art. 66, § 4º da Constituição. Por fim, o recorrente arguiu que a tramitação dos vetos no Congresso Nacional é matéria interna das casas legislativas (*interna corporis*), não podendo sofrer interferência de nenhum outro poder, nem mesmo do judiciário.

Além disso, o agravante ressaltou que os efeitos da medida cautelar são extremamente nocivos ao país, pois impossibilita a atividade legislativa até que sejam analisados todos os vetos com prazo vencido. De igual forma, a União se manifestou requerendo que o caso fosse analisado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, pois a questão é muito delicada, podendo causar grandes problemas à República, visto que os vetos com prazo expirado tratam sobre matérias importantes para a nação.

Com isso, no plenário, o recurso interposto foi provido, sendo cassada a liminar deferida pelo Ministro Luiz Fux por maioria.

4.3 VOTOS

O Ministro Luiz Fux, em seu voto, manteve o seu entendimento que concedeu a medida cautelar, votando pelo desprovimento do agravo regimental. Primeiramente, o relator fez questão de determinar que os pressupostos para a proposição do mandado de segurança estavam presentes, não devendo prosperar a alegação da Mesa do Congresso Nacional de que não haveria prova pré-constituída, visto que a inicial indica a pendência de três mil e sessenta vetos não deliberados.

Já no mérito, o Ministro relator tratou de afastar a alegação de que a presente interferência jurisdicional no procedimento legislativo viola o Princípio da Separação de Poderes, pelo fato do recorrente estar invocando o princípio de forma abstrata, e que, segundo o relator, a liminar obedeceu os preceitos previstos na Constituição Federal, por essa razão não haveria qualquer interferência irregular do Poder Judiciário.

Ressaltou que os parágrafos do art. 66 da CF são claros e não deixam margem para interpretação diferente, ou seja, quando um projeto de lei é vetado, ele retorna

ao congresso para que esse delibere em sessão conjunta no prazo de trinta dias depois recebido o veto. Extrapolado esse prazo sem que haja votação, o veto deve ser posto na ordem do dia da sessão imediata, travando a pauta legislativa até sua votação final. A Mesa do Congresso Nacional argumentou que a apreciação dos vetos expirados poderiam ser debatidos sob qualquer ordem, o que foi veemente rebatido pelo relator, o qual afirmou ser um argumento equivocado, pois o rito do veto é único, e a ideia trazida pelo recorrente estabelece uma diferenciação de ritos de apreciação de vetos não descrita na Constituição.

A omissão inconstitucional causada pelo Poder Legislativo permite a ele escolher, de maneira política, o veto que será analisado pelo Congresso. Para que isso não aconteça, o Ministro Fux determina que a apreciação dos vetos com prazo vencidos devem obedecer a ordem cronológica.

De acordo com o magistrado, se extrai do art. 66, §6º da Constituição Federal o entendimento de que quando um veto não for apreciado no prazo peremptório de trinta dias, fica impossibilitada a análise dos vetos mais recentes, ou seja, trancando a pauta até que seja finalizada a votação desse primeiro veto. Destarte o único critério que se extrai do presente dispositivo é o da ordem cronológica, tanto do ponto de vista descritível (letra da lei), como também, do ponto de vista prescritivo, pois é o recomendável.

O nobre magistrado citou a importância do Poder Legislativo no processo de formação de leis, que cabe a ele dar a última palavra, e essa ideia se conclui do Poder Constituinte da Constituição de 1988, pois na Constituição anterior, que seria a de 1967 com a emenda constitucional de 1969, o Congresso Nacional tinha quarenta e cinco dias para deliberar sobre o veto presidencial, ultrapassado esse prazo, o veto seria mantido, ou seja, haveria a aprovação tácita do Poder Legislativo. Percebe-se que a atual Constituição fez questão de exigir a necessidade da análise pelo Congresso Nacional, excluindo textualmente a aprovação tácita do Poder Legislativo. Lembrando que a Constituição Federal de 1988 é marco da retomada do status democrático no Brasil.

Sugeriu uma certa modulação de efeitos, com fim de atenuar a interferência no Congresso Nacional, assim o trancamento da pauta não deve impedir todas as atividades legislativas, o julgador reitera o entendimento do Ministro Celso de Mello,

sobre o art. 62, §6º¹³⁰ da Constituição, no Mandado de Segurança nº 27.931¹³¹, que possui redação similar aos dispositivos discutidos nessa decisão, onde o Poder Legislativo concordou com a limitação do trancamento de pauta somente quanto as projetos de leis ordinária que veiculem matéria suscetível de disciplina por medida provisória.

Defendeu a manutenção da medida provisória por ele deferida, visto que a insegurança jurídica foi causada pelo próprio Congresso Nacional, em vista da omissão inconstitucional. Ademais, salientou que a decisão não põe o judiciário acima do legislativo, pelo contrário, enaltece o Poder dado pela Constituição Federal ao Poder Legislativo, não cabendo ao Chefe de Estado ter a última palavra quanto a formação das leis, mas sim do Congresso.

Em sede de esclarecimentos, Fux se direcionou ao Presidente do Tribunal, ressaltando que a ordem cronológica é o método para que não se esvazie a norma Constitucional, somente assim haverá o cumprimento dos deveres instituídos na Carta Política.

O saudoso Ministro Teori Zavascki abriu a divergência em seu voto. Não negou a existência de inconstitucionalidade quanto a omissão do Poder Legislativo diante da análise dos vetos pendentes. O magistrado até foi mais rígido que o Ministro relator, visto que, se extrai do parágrafo sexto do art. 66 da CF o entendimento de que com a inércia do Congresso Nacional perante a análise de vetos com prazo expirado, toda e qualquer pauta fica sobrestada, não apenas a votação de outros vetos, como defendido pelo Ministros Fux. Ademais, explicitou que o descumprimento das cláusulas constitucionais do processo legislativo é pressuposto de validade, ou seja, quando não cumpridas provoca a inconstitucionalidade formal, tornando os atos nulos. Sendo causa de nulidade, seus efeitos operam *ex tunc*, fato que geraria uma situação muito conturbada, em vista da paralisação das deliberações do Congresso e da insegurança jurídica.

¹³⁰ Art. 62, §6º da Constituição Federal. Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, **ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.**

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança 27.931-1 Distrito Federal.** Impetrantes: Carlos Fernando Coruja Agustini, Ronaldo Ramos Caiado e José Aníbal Peres de Pontes. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Min. Rel. Celso de Mello. Brasília, DF, 27 mar. 2009, DJ de 16 dez. 2009. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS27_931CM.pdf. Acesso em: 19 mai. 21.

No entanto, fez críticas contundentes perante a liminar deferida pelo relator. A tutela provisória deve observar não somente os aspectos jurídicos, mas também a situação fática. Toda decisão liminar deve prever a probabilidade de ser aprovada na sentença definitiva, prevendo as consequências que poderão dela decorrer.

Exigir que o Congresso Nacional delibere os vetos vencidos em ordem cronológica causaria severas consequências, visto que, devido à grande quantidade de vetos em prazo expirado, impediria por longo período que Poder Legislativo apreciasse novos vetos que fossem apresentados ao Congresso. Ou seja, a decisão estaria gerando efeitos contrários aos defendidos na Constituição, inibindo a atividade legislativa. Mesmo que seja de fato inconstitucional a prática adotada pelo Congresso Nacional, ignorando os prazos do processo legislativo de deliberação dos vetos, o STF não pode dar efeitos *ex tunc* à decisão, devendo recair seus efeitos somente para os vetos que posteriormente surgirem.

Para sustentar seu voto, o Ministro Teori cita um precedente¹³², o qual trata também sobre o descumprimento de preceito constitucional, art. 62, §9º da CF¹³³, pelo Congresso Nacional. No julgamento, o Ministro Luiz Fux também fora o relator, contudo naquela oportunidade, onde igualmente se tratava sobre descumprimento de norma constitucional no processo legislativo, o relator votou pela improcedência da ação, diante da gravidade da situação, onde seriam anuladas diversas leis que foram aprovadas daquela maneira.

Por fim, o Ministro entendeu que o Mandado de Segurança foi utilizado de forma incorreta, sendo utilizado como instrumento de controle preventivo de constitucionalidade, o que não é aceito pela Corte. Outrossim, o mandado de segurança foi impetrado de maneira exótica, pois a matéria é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, assim, não possui o parlamentar legitimidade para propor este tipo de ação (art. 103 da CF). Diante disso, votou pelo provimento do agravo regimental.

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029 Distrito Federal**. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do IBAMA – Asibama Nacional. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Min. Rel. Luiz Fux. Brasília, DF, 8 mar. 2012, DJ de 27 jun. 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>. Acesso em: 18 abr. 21.

¹³³ Art. 62, § 9º da CF: Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A Ministra Rosa Weber, no mesmo sentido que Teori Zavascki, divergiu do relator, alegando que o sentido do Mandado de Segurança não era para que de fato o Congresso analisasse os vetos vencidos, mas impedir a deliberação do Veto 38/2012. Aliás, a ministra entendeu que as normas descumpridas são normas regimentais, ou seja, trata sobre questões *interna corporis*, não devendo o Poder Judiciário intervir, mantendo a harmonia entre os Poderes e respeitando o Princípio da Separação dos Poderes.

Primeiramente, em seu voto, o Ministro Dias Toffoli reconheceu a legitimidade ativa do parlamentar na impetração do mandado de segurança, e que o objeto deve ser apreciado pelo tribunal. Quanto ao trancamento da pauta, o Ministro citou o art. 62, §6º¹³⁴ e o art. 64, §2º¹³⁵, ambos da Constituição Federal, os quais literalmente afirmam que ficam sobrestadas todas as demais deliberações, contudo no art. 66, §6º da Constituição há uma terminologia menos rígida. Argumentou que não é possível extrair do art. 66, 6º da Constituição Federal a exigência de que os vetos sejam analisados na ordem cronológica.

Em seu voto, a Ministra Cármen Lúcia também de início conheceu o mandado de segurança, pois estaria se tratando de direito público subjetivo. Disse que mesmo que a matéria deva ser analisada pelo Supremo Tribunal Federal, em vista do processo legislativo ser norma constitucional, também é necessário ter cautela, para que se mantenha a harmonia entre os Poderes. Pediu vênia ao relator, discordando dele, de acordo com a presente ministra a liminar foi deferida de maneira equivocada, pois não foi preenchido o critério de relevante fundamento exigido no art. 7º, inciso III, da Lei nº 2.016/09, Lei do Mandado de Segurança.¹³⁶ De resto, acompanhou o voto dado pelo Ministro Teori, reconhecendo a prática inconstitucional do parlamento, mas

¹³⁴ Art. 62, §6º da Constituição Federal. Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando **sobrestadas**, até que se ultime a votação, **todas as demais deliberações legislativas** da Casa em que estiver tramitando.

¹³⁵ Art. 64, § 2º da Constituição Federal. Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, **sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas** da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

¹³⁶ Art. 7º da Lei do Mandado de Segurança. Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: III - que se **suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante** e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.

que uma decisão como dada na cautelar pode criar problemas maiores para o Estado Democrático de Direito.

O Ministro Ricardo Lewandowski, que conheceu o mandado de segurança, pois a jurisprudência do STF admite a impetração do presente remédio constitucional para assegurar o direito público subjetivo do parlamentar para que sejam cumpridos as normas constitucionais do processo legislativo.

Nesses casos, para resguardar a separação e a harmonia entre os Poderes, a intervenção judicial deve ser extraordinária, com esse entendimento, decisão por meio da cognição sumária só devem acontecer quando houver clara afronta às normas constitucionais, o que, na visão do Ministro, não existe, pois não se extrai do comando constitucional o critério cronológico para análise dos vetos.

Diz ser impossível concluir do art. 66, §6º da Constituição a ideia de que os vetos devam ser analisados em ordem cronológica, seja pela interpretação literal, pois não está no texto, seja pela interpretação sistemática, pelo fato de apenas o art. 100 da Carta Política¹³⁷ fazer menção ao instituto da ordem cronológica, o qual trata sobre o pagamento de precatórios, o que nada tem a ver com processo legislativo. O magistrado ainda defendeu que houve intenção do Poder Constituinte em não exigir a análise em ordem cronológica, visto que não se encontra no texto constitucional. Ademais, a ordem cronológica na análise dos vetos enfraqueceria o Poder de Agenda do Poder Legislativo e o Poder de escolha da pauta de deliberação, dessa maneira acarretando em um desequilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo.

O Ministro Lewandowski relata uma dúvida de quando deve começar a ser contado o prazo de trinta dias para a análise do veto pelo Congresso Nacional, se seria da data de quando o Presidente da República comunica o Presidente do Senado (art. 66, §1º da CF) ou da data de recebimento do Congresso Nacional em sessão conjunta (art. 66, §4º da CF).

De acordo com Gilmar Mendes, o julgamento trouxe à tona questões muito importantes. O fato de em treze anos existirem mais de três mil vetos não analisados pelo Poder Legislativo configura uma patologia. Destaca ainda que esses vetos não debatidos no Congresso trata sobre matérias sensíveis.

¹³⁷ Art. 100 da Constituição Federal. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, **far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica** de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Essa situação só aconteceu devido a concordância geral de todos os Poderes, ou seja, criou-se um Costume Constitucional *contra legem*. O tamanho da insegurança jurídica trazida pela Advocacia Geral da União, onde relatou efeitos catastróficos, se deve à inércia do Poder Legislativo.

Rebate a suposta dúvida trazida pelo Ministro Lewandowski sobre o momento no qual se começa a contar o prazo de trinta dias para análise dos vetos. De acordo com o art. 104, §1º, do Regimento Comum, o prazo será contado a partir da sessão convocada para o conhecimento da matéria.¹³⁸ Ainda, segundo o Ministro, mesmo que houvesse qualquer dúvida sobre a data para início da contagem de prazo, nada justifica a inércia de treze anos.

Discordou do Ministro Teori por não conhecer o mandado de segurança, pois é admitido pelo tribunal o controle preventivo de constitucionalidade. Concordou em parte, pelo fato de não estar presente direito líquido e certo, mas haveria uma mutação constitucional para que o mandado de segurança fosse utilizado para resolver conflito de atribuições, conflito entre órgãos. Assim, devendo ser conhecido o mandado de segurança.

Ressaltou que, assim como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade e as Ações Diretas de Constitucionalidade, o mandado de segurança, desse tipo, que trate sobre atividade legislativa, deve ser levado sempre que possível ao Plenário. Diante disso, o Ministro Fux se manifestou, afirmando que tomou a decisão monocraticamente, pois estava há poucos dias do recesso, não sendo possível levar a discussão, naquele momento, ao plenário.

Mesmo concordando com o relator quanto a inconstitucionalidade, votou pela cassação da medida cautelar, devido ao agravo da insegurança jurídica causada pela decisão. A omissão praticada pelo Congresso Nacional pode ser classificada como um infeliz costume constitucional, pois até o momento, não havia tido qualquer reclamação dos congressistas diante de tal omissão. Juntamente com o relator, Gilmar Mendes ressaltou que o constituinte teve a clara intenção de exigir a deliberação do veto pelo Poder Legislativo, visto que a Constituição de 1967 com a emenda de 1969, marco do regime antidemocrático do nosso país, aceitava a aprovação tácita do veto.

¹³⁸ Art. 104 § 1º do Regimento Comum. **O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria.**

O Ministro Marco Aurélio criticou veemente a cassação da cautelar deferida pelo Ministro Fux, visto que estaria se admitindo uma prática inconstitucional. O magistrado faz uma breve análise do trâmite do veto nas Constituições brasileiras, a Carta Política de 1891 estabeleceu prazo de dez dias para que o Presidente sancionasse, e no caso do silêncio, implicaria a sanção tácita. Exigia a maioria qualificada de dois terços, não em seção conjunta das duas casas legislativas, mas em cada uma, para que fosse derrubado o veto, não estabelecendo qualquer prazo para o debate dos vetos pelo Congresso. Com a Constituição de 1934, houve a implementação do prazo de trinta dias para o Poder Legislativo analisar o veto, no entanto com o quórum de maioria absoluta.

A Carta Magna de 1946 implementou maior prazo ao Chefe do Poder Executivo para sanção ou veto, sendo esse de agora trinta dias, e a deliberação do veto pelo Congresso Nacional voltou a exigir quórum qualificado de dois terços. A Constituição de 1967 reduziu para dez dias o prazo para veto ou sanção do Presidente da República, omitiu o prazo para apreciação do veto no Congresso, mas impôs que a análise fosse feita em sessão conjunta. A Emenda Constitucional de 1969, que foi na verdade uma nova Constituição, instaurou prazo de quinze dias para que o Chefe do Executivo vetasse ou sancionasse, e cabia ao Congresso Nacional a análise do veto dentro de quarenta e cinco dias, contudo, seria aceito o veto se não fosse deliberado dentro desse prazo. Com a promulgação da Constituição de 1988, o prazo para análise do veto pelo Congresso voltou a ser de trinta dias, mas com quórum de dois terços. Dada a importância da deliberação em sessão conjunta do Congresso Nacional perante o veto presidencial, exaurindo o prazo, a Constituição impõe o trancamento da pauta. O Ministro Marco Aurélio concordou de forma integral com o voto dado pelo Relator.

Por fim, o Ministro Joaquim Barbosa, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, negou o provimento do agravo regimental, votando de acordo o Ministro Fux, pelo fato de tal situação mostrar um desequilíbrio entres os Poderes, visto que há um clara hipertrofia do Poder Executivo, causada justamente pela abdicação das prerrogativas pelo próprio Poder Legislativo.

Uma informação importante quanto ao presente Acórdão, nele não consta o voto do Ministro Celso de Mello, pois o magistrado haveria cancelado o aparte, no entanto no extrato da ata menciona que o magistrado votou pela manutenção da

liminar. Com isso, por maioria, o Tribunal deu provimento ao agravo regimental, sendo vencidos os Ministros Luiz Fux, Marco Aurélio, Celso de Mello e Joaquim Barbosa.

4.4 ANÁLISE DA DECISÃO

Diante da decisão, é possível extrair importantes esclarecimentos quanto ao assunto debatido pelo Plenário. O acórdão pode ser estudado por diversas áreas do Direito, pois houve a discussão sobre diferentes conceitos, como o mandado de segurança, a Separação dos Poderes, a tutela antecipada, entre outros. Contudo a presente análise a ser feita recai principalmente quanto ao instituto do Veto e alguns conceitos do Direito Constitucional.

Percebe-se que alguns Ministros de fato reservaram uma parte dos seus votos para trazer características importantes sobre o Veto. Cabe destacar o Ministro Gilmar Mendes, o Ministro Marco Aurélio e o Ministro Fux, os quais fizeram a importante comparação da tramitação do veto na Constituição de 1967, com a emenda de 1969, em face da tramitação na Constituição Federal de 1988. Observando as duas Constituições, é clara a diferença entre elas quanto a importância da apreciação do veto pelo Congresso Nacional, não por menos que uma é o marco de uma era triste em nosso país, marcada pela Ditadura Militar, e a outra é o símbolo da retomada democrática.

Conforme a Emenda Constitucional n. 1 de 1969, quando o presidente tivesse vetado, total ou em parte, o projeto de lei, haveria o prazo de quarenta e cinco dias para o Congresso Nacional deliberar sobre o veto, ultrapassado esse prazo, o veto seria mantido, isso é explicitado no art. 59, §4º da antiga. Entretanto a Constituição de 1988, no já citado art. 66, §6º, teve o claro objetivo de alterar esse entendimento, impossibilitando, em tese, que o veto tenha efeitos permanentes se não for aprovado no Congresso.

Comparando o tratamento do instituto do veto, especialmente, entre essas duas Constituições citadas, é possível concluir que houve a intenção do Poder Constituinte da Carta Política de 1988 em modificar a tramitação do veto no Congresso Nacional. De certa forma, como na Emenda Constitucional de 1969 é marcada por um Poder Executivo autoritário, escasso de representação popular e detentor de inúmeros poderes, a Constituição Federal de 1988 tentou instituir uma maior harmonia entre os Poderes.

Percebe-se que na Emenda Constitucional de 1969, o veto poderia se tornar absoluto. Veto absoluto, como visto, era o veto de civilizações mais antigas, nas quais a democracia era pouco importante, com ele, o Chefe do Executivo interrompia de forma definitiva o projeto de lei. Claro, era um veto absoluto “mitigado”, pois era dada a oportunidade para sua derrubada pelo Poder Legislativo, mas em caso de omissão desse Poder, o veto adquiria o caráter irreversível, tendo sido a última palavra dada pelo Poder Executivo.

Todavia, a Constituição Federal de 1988 mudou essa característica do veto, dando maior importância ao Poder Legislativo quanto à tramitação do veto. O veto na atual Constituição é relativo, possui efeitos suspensivos. Como já citado, André Ramos Tavares, em prol da Separação de Poderes, cabe ao Poder Legislativo decidir em última instância no processo de formação das leis.

Pela vigente Constituição, o veto não pode ter seus efeitos permanentes, a não ser que o Congresso vote para que tenha, mantendo a decisão do Poder Executivo. O Tribunal cogitou se a Constituição exige, no art. 66, §6º, que os vetos sejam analisados em ordem cronológica, conforme o Ministro Luiz Fux, é o único método, pois não era para existir mais de um veto expirado, pelo fato de exigir que quando ultrapassado o prazo, o Congresso Nacional deve votar o mais célere possível. Mas como há mais de três mil vetos com prazo vencido, a forma mais lógica que se extrai do dispositivo constitucional é de que o Congresso deve deliberar primeiro o veto mais antigo e seguir a ordem temporal.

O Ministro Gilmar Mendes tratou de conceituar a omissão inconstitucional do Poder Legislativo como um costume constitucional *contra legem*, que fora praticado durante treze anos, mas que não poderia mais ser aceito. Na obra do Ministro Luís Roberto Barroso, a mutação constitucional é uma das espécies de alteração modificação da Constituição de forma informal.

Com efeito, a modificação da Constituição pode dar-se por via formal e por via informal. A via formal se manifesta por meio da *reforma constitucional*, procedimento previsto na própria Carta disciplinando o modo pelo qual se deve dar sua alteração. Tal procedimento, como regra geral, será mais complexo que o da edição da legislação ordinária. De tal circunstância resulta a *rigidez constitucional*. Já a alteração por via informal se dá pela denominada *mutação constitucional*, mecanismo que permite a transformação do sentido e do alcance de normas da Constituição, sem que se opere, no entanto,

qualquer modificação do seu texto. A mutação está associada à *plasticidade* de que são dotadas inúmeras normas constitucionais.¹³⁹

Há bastante discussão quanto a possibilidade de mutação constitucional por meio de costume nos países que adotam Constituições rígidas e escritas, contudo existe a possibilidade.

A ideia do costume como fonte do direito positivo se assenta na adoção de uma prática reiterada, que tenha sido reconhecida como válida e, em certos casos, como obrigatória. O costume, muitas vezes, trará em si a interpretação informal da Constituição; de outras, terá um papel atualizador de seu texto, à vista de situações não previstas expressamente; em alguns casos, ainda, estará em contradição com a norma constitucional.¹⁴⁰

“Diante de tais possibilidades, a doutrina identifica três modalidades de costumes: *secundum legem* ou interpretativo, *prater legem* ou integrativo e *contra legem* ou derogatório.”¹⁴¹ Dentre esses institutos, o único não aceito de fato pelo Direito nacional é justamente a mutação por meio do costume contrário à Constituição.¹⁴²

No julgamento, foi decidido pela cassação da liminar concedida pelo Ministro relator, Luiz Fux, que havia exigido que o Congresso Nacional discutisse os mais de três mil vetos com prazo expirado. Mesmo assim, a maioria dos ministros reconheceram que realmente estava sendo desrespeitada a Constituição pelo Congresso Nacional, exceto a Ministra Rosa Weber, que defendeu que a ordem para análise desses vetos vencidos era regida por normas *interna corporis*, não cabendo intervenção judicial. Ou seja, ainda que o tribunal tenha reconhecido a inconstitucionalidade da omissão do Poder Legislativo, decidiu não exigir do Congresso Nacional a deliberação dos vetos, para cumprir com seus deveres constitucionais, permitindo uma mutação constitucional por meio de costume *contra legem* que perdurou durante mais de uma década.

¹³⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 90 (livro versão digital).

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 96.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 96.

¹⁴² *Ibidem*, p. 97.

5 CONCLUSÃO

Percebe-se que a origem do instituto do veto é mais remota do que se imaginava, tendo surgido entre os povos hititas antes de chegar de fato aos gregos e romanos. Há inúmeras conceituações para tal instituto jurídico, que foi se alterando com o passar do tempo devido as mudanças que recaíram sobre a sociedade e, conseqüentemente, sobre o direito. No entanto o Veto é basicamente o ato do Presidente da República que recusa o projeto de lei aprovado no Congresso, pelo fato do projeto ser inconstitucional ou não favorecer o bem comum. Em outras palavras, é o instrumento pelo qual o Poder Executivo controla, até certo ponto, a atividade legislativa.

O veto pode ser total ou parcial, total é quando o Poder Executivo rejeita por completo todo o projeto de lei deliberado pelo Poder Legislativo que lhe é enviado, já o parcial é quando rejeita em parte. Na antiguidade, o veto era absoluto, isso quer dizer que quando o chefe do Poder Executivo rejeitava o projeto de lei, esse era arquivado, não havendo a possibilidade do Parlamento em derrubar o veto. Com o avanço das democracias, passou-se a defender que quem deve ter a última palavra no processo legislativo é o próprio Poder Legislativo, com isso, o veto passou a ter caráter suspensivo, onde o Presidente não rejeita de forma definitiva o projeto de lei, pois ele retorna ao Congresso para que o parlamentares deliberem sobre a manutenção ou não do veto do executivo.

Analisando as Constituições brasileiras, nota-se que nunca fora admitido o veto absoluto no Brasil, no qual sempre teve efeitos suspensivos, contudo em determinadas Constituições ele poderia adquirir o caráter absoluto. Na Constituição de 1967 com a emenda n. 1 de 1969, por exemplo, quando o Congresso não deliberasse no prazo estabelecido quanto ao veto do Presidente, o veto era considerado aprovado de forma tácita. Entretanto, a Constituição atual exige a apreciação do veto pelo Congresso, não permitido os seus efeitos de forma permanente, a não ser pela aprovação do Poder Legislativo. Diante dessa questão que recai o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do agravo regimental na medida cautelar em mandado de segurança n. 31.816 Distrito Federal. O debate jurídico demonstrou a inércia do Poder Legislativo quanto a análise dos vetos

presidenciais. Coube ao STF decidir se o Poder Legislativo deveria obedecer os deveres constitucionais e assim deliberar sobre esse vetos com prazo vencido. Entretanto, por maioria o STF decidiu não obrigar o Congresso Nacional a cumprir a Constituição, devendo ser mantido os vetos mesmo sem a análise do Poder Legislativo.

No julgado, infelizmente, não houve uma discussão específica sobre as características do veto adotado pela Constituição Federal. O plenário focou na divergência quanto a necessidade ou não da análise em ordem cronológica dos vetos. Claro, há votos muito bem escritos, que se preocuparam em expor as peculiaridades do veto, como foi o caso do relator Ministro Luiz Fux. O presente ministro foi o mais coerente no seu voto, reconheceu a inconstitucionalidade, trouxe conceitos importantes quanto ao instituto do veto no Brasil, até comparando com Constituições anteriores e, por fim, exigiu que o Congresso Legislativo deliberasse sobre os vetos expirados. No entanto, a maioria dos ministro decidiu observar somente qual seria o resultado prático de uma decisão como a Fux, que tranca a pauta do Legislativo para que analisassem os vetos. Tal decisão traria grande instabilidade no país devido a insegurança jurídica criada. Mesmo diante desses resultados previstos, é um tanto contraditório o Supremo Tribunal Federal, o órgão jurisdicional encarregado com a defesa da Constituição brasileira, deixar completamente de lado a aplicação das normas constitucionais.

A corte deliberou perante uma dicotomia, ou obrigava o Congresso Nacional a deliberar em ordem cronológica os vetos, ou tolerava a inconstitucionalidade devido aos drásticos resultados práticos. O plenário não discutiu uma terceira via que tentasse corrigir a inconstitucionalidade e atenuasse os efeitos da decisão.

É inegável os vícios dessa decisão, em vista da maioria dos ministros ter de fato reconhecido tal omissão como inconstitucional, no entanto validaram sua prática durante aquele período. Por conseguinte, ao longo de mais de uma década, mesmo na vigência da Constituição Federal de 1988, o veto presidencial teve caráter absoluto, veto esse que é marca de democracias frágeis ou inexistentes, mas que fora acolhida por nossa Corte Constitucional.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (livro versão digital).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 270-8 Minas Gerais**. Requerente: Governador do Estado de Minas Gerais. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Min. Rel. Maurício Corrêa. Brasília, DF, 31 mar. 2003, DJ de 30 abr. 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur96522/false>. Acesso em: 17 abr. 21.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.197 Rondônia**. Requerente: Governador do Estado de Rondônia. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Min. Rel. Celso de Mello, DF, 18 mai. 2017, DJ de 31 mai. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12977109>. Acesso em: 19 mai. 21.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029 Distrito Federal**. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do IBAMA – Asibama Nacional. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Min. Rel. Luiz Fux. Brasília, DF, 8 mar. 2012, DJ de 27 jun. 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 18 abr. 21.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Medida Cautelar em Mandado de Segurança 31.816 Distrito Federal**. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Lucciola Molon. Min. Rel. Luiz Fux. Brasília, DF, 27 fev. 2013, DJ de 10 mai. 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3779575>. Acesso em: 20 fev. 21.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança 27.931-1 Distrito Federal**. Impetrantes: Carlos Fernando Coruja Agustini, Ronaldo Ramos Caiado e José Aníbal Peres de Pontes. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Min. Rel. Celso de Mello. Brasília, DF, 27 mar. 2009, DJ de 16 dez. 2009. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS27_931CM.pdf. Acesso em: 19 mai. 21.

COUTURE, Eduardo J. **Introdução ao Estudo do Processo Civil: Discursos, Ensaios e Conferencias**. Belo Horizonte, Líder, 2004.

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

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. Rio, Freitas Bastos, 1964.

LARCHER, Marcelo. **Governo veta redistribuição de royalties e edita MP priorizando Educação**. Câmara dos Deputados, 30 nov. 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/390905-governo-veta-redistribuicao-de-royalties-e-edita-mp-priorizando-educacao/>. Acesso em: 16 mar. 2021.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. Apresentação por Renato Janine Ribeiro. Tradução por Cristina Murachco. – São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORTATI, Constantino. **Istituzioni di diritto pubblico**. Padova, 1949. 7. ed. 1967.

NALON, Tai. **Congresso aprova urgência para veto dos royalties**. Veja, 12 dez. 2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/congresso-aprova-urgencia-para-veto-dos-royalties/>. Acesso em: 16 mar. 2021.

PASSARINHO, Nathalia; LEMOS, Iara. **Congresso transfere para a noite votação de mais de 3 mil vetos**. G1, 19 dez. 2012, Brasília. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/12/rose-de-freitas-cancela-sessao-que-votaria-mais-de-3-mil-vetos.html?keepThis=true&TB_iframe=true&height=650&width=850&caption=G1. Acesso em 16 mar. 2021.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. – 16. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

PELAYO, Manuel Garcia. **Direito Constitucional Comparado**. 3. ed., Madri, Revista de Occidente, 1953.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. Tomo III. São Paulo, ED. RT, 1970.

RODRIGUES, Ernesto. **O veto no direito comparado**, - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

ROSA, Alcides. **Manual de Direito Constitucional**, 2. ed., Rio, Aurora, s/d.

SAMPAIO, Néelson de Sousa. **O Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1968.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

_____. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.