

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 31.816 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**IMPTE.(S)** : **ALESSANDRO LUCCIOLA MOLON**  
**ADV.(A/S)** : **WALTER ARANHA CAPANEMA E OUTRO(A/S)**  
**IMPDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**IMPDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**DIREITO CONSTITUCIONAL. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. CONTROLE JUDICIAL. CABIMENTO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM EXCLUSIVA DO PARLAMENTAR EM EXERCÍCIO. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO. LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA ACERCA DO VETO PRESIDENCIAL. ART. 66, §§ 4º E 6º, DA CF/88. SOBRESTAMENTO DAS DEMAIS PROPOSIÇÕES ATÉ A DELIBERAÇÃO DO VETO PENDENTE. POSSIBILIDADE. EXISTÊNCIA DE MAIS DE 3.000 VETOS AINDA NÃO APRECIADOS. *INERTIA DELIBERANDI* CONFIGURADORA DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE COMUNICAÇÃO DOS VETOS PARA FINS DE DELIBERAÇÃO. OFENSA AO PODER DE AGENDA POLÍTICA DO LEGISLATIVO NÃO CONFIGURADA. REVISITAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE QUESTÕES INTERNA**

MS 31.816 MC / DF

**CORPORIS. ESTADO DE DIREITO E PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO A NORMAS REGIMENTAIS. CONHECIMENTO. DELIBERAÇÃO ACERCA DE MATÉRIA NÃO CONSTANTE DA ORDEM DO DIA. OFENSA À PREVISIBILIDADE E À CONFIANÇA RECÍPROCA NO FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE RELATÓRIO PRÉVIO DE COMISSÃO MISTA. OFENSA AOS ARTS. 104 E 105 DO REGIMENTO COMUM DO CONGRESSO NACIONAL. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* CONFIGURADOS. LIMINAR DEFERIDA.**

1. O parlamentar no pleno exercício do mandato eletivo ostenta legitimidade ativa *ad causam* para impetrar mandado de segurança com a finalidade de prevenir atos no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizem com o processo legislativo constitucional. Precedentes do STF: MS nº 20.257, rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 08/10/1980, DJ de 27.02.1981; MS nº 21.642, rel. Min. Celso de Mello, RDA 191/200; MS nº 21.303, Min. Octavio Galloti; MS nº 24.356, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 13/02/2003, DJ 12.09.2003; e MS nº 24.642, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 18/02/2004, DJ 18.06.2004.

**MS 31.816 MC / DF**

2. O veto aposto pelo Presidente da República, na dinâmica da sua rejeição pelo Poder Legislativo, se sujeita aos limites jurídicos delineados no art. 66, §§ 4º e 6º, da Constituição Federal; vale dizer, a deliberação legislativa acerca do agir presidencial deve ser imediata, competindo ao Poder Judiciário a sindicabilidade do comando constitucional acaso violado.

3. É inconstitucional a deliberação aleatória dos vetos presidenciais pendentes de análise legislativa, cuja simples existência subtrai do Poder Legislativo a autonomia para definição da respectiva pauta política, *ex vi* do 66, §6º, da CF/88.

4. É que resta necessária a deliberação dos vetos presidenciais na sua ordem cronológica de comunicação ao Congresso Nacional, o que importa na apreciação do veto parcial nº 38/2012, aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei nº 2.565/2011, somente após a análise de todos aqueles cujo prazo constitucional de apreciação já tenha expirado.

5. São cognoscíveis em sede mandamental as alegações de ofensa à disciplina das regras dos regimentos das Casas Legislativas, sendo certo que pela sua qualidade de normas jurídicas reclamam instrumentos jurisdicionais idôneos a resguardar-lhes a efetividade. Rejeição da doutrina das questões *interna corporis* ante sua manifesta contrariedade ao Estado de

**MS 31.816 MC / DF**

Direito (art. 1º, *caput*, CF/88) e à proteção das minorias parlamentares.

6. A leitura do veto parcial nº 38/2012, em regime de urgência, na sessão legislativa de 12.12.2012, violou as disposições regimentais que impedem (a) a discussão de matéria estranha à ordem do dia e (b) a deliberação do veto sem prévio relatório da comissão mista.

7. *Fumus boni iuris* e *periculum in mora* configurados. Medida liminar deferida.

**DECISÃO:** Cuida-se de mandado de segurança com pedido liminar impetrado por Alessandro Lucciola Molon, Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro, contra o ato da Mesa Diretora do Congresso Nacional que, acolhendo requerimento conjunto de urgência (Requerimento nº 12/2012), tornou iminente a possibilidade de apreciação do veto parcial nº 38/2012, aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei nº 2.565/2011.

Narra o Impetrante que o aludido Projeto deu origem à Lei nº 12.734/2012, que fixa “*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*”, além de “*aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha*”. Em 30.11.2012, a Exma. Presidente da República, Dilma Rousseff, vetou em parte o PL nº 2.565/2011 por reputá-lo contrário ao interesse público e à Constituição Federal.

Poucos dias após, em 12.12.2012, a Presidente em exercício do Congresso Nacional, Sra. Deputada Rose de Freitas, acolheu e submeteu à votação requerimento de urgência para a apreciação do citado veto presidencial, sem embargo das diversas questões de ordem levantadas pelo Impetrante e por outros parlamentares no sentido da impossibilidade jurídica de sua leitura naquela sessão legislativa. O

**MS 31.816 MC / DF**

pedido de tramitação mais expedita foi aprovado, no total, por 409 parlamentares (348 deputados e 61 senadores) e rejeitado por 91 (84 deputados e sete senadores).

Segundo o Impetrante, apesar de não haver uma data definida, tudo indica que nos próximos dias será realizada sessão conjunta para fins de apreciação do veto nº 38/2012.

Alega que a Presidente em exercício do Congresso Nacional, ao acatar o requerimento de urgência e submetê-lo à votação, violou seu direito líquido e certo à observância do devido processo legislativo, incorrendo nas seguintes violações às normas de regência:

**(a) Ofensa ao art. 66, §§ 4º e 6º, da Carta de 1988**, configurada por duas circunstâncias: (i) pela criação de “*um inusitado regime de urgência sem qualquer amparo na Constituição*”, o qual, a rigor, sequer faria sentido em matéria de apreciação dos vetos, porquanto sujeitos a prazo peremptório de 30 dias para sua análise; e (ii) pela apreciação “*aleatória ou voluntarista*” dos vetos presidenciais a projetos de lei, que já se acumulam em número superior a 3.000 (três mil), alguns deles pendentes há mais de uma década. Alega que a análise dos vetos deveria seguir critérios objetivos e razoáveis, não podendo flutuar puramente ao sabor das conveniências políticas;

**(b) Desrespeito ao direito constitucional das minorias parlamentares**, traduzida na criação de um procedimento legislativo *ad hoc*, aplicável tão somente a um veto específico, em franco prejuízo do debate justo, racional e transparente do tema, como evidenciam algumas manifestações realizadas naquela sessão legislativa por parlamentares contrários ao requerimento, as quais teriam sido completamente ignoradas pelo bloco político majoritário;

**(c) Afronta a diversos dispositivos regimentais do Congresso Nacional**, notadamente daqueles que (i) impedem a apreciação de matérias que não estejam na ordem do dia; (ii) exigem a constituição de Comissão Mista para elaborar relatório acerca dos vetos presidenciais; e (iii) estipulam que eventuais lacunas normativas devam ser colmatadas prioritariamente com recurso ao Regimento do Senado Federal (e não ao

**MS 31.816 MC / DF**

da Câmara dos Deputados).

Pugna pelo deferimento de medida liminar para impedir que seja realizada a iminente deliberação pela sessão conjunta do Congresso Nacional quanto ao veto parcial nº 38/2012. Afirma estarem devidamente caracterizados tanto o *fumus boni iuris* quanto o *periculum in mora*. Sustenta a inexistência de *periculum in mora inverso*, porquanto “a manutenção provisória desse veto em particular corresponde apenas à manutenção provisória do status quo em matéria de distribuição dos royalties e participações especiais, existente há décadas”.

Ao final, postula a concessão definitiva da segurança “para se determinar o cumprimento do art. 66 da Constituição Federal, reconhecendo-se que o Veto nº 38/2012 somente poderá ser votado após a apreciação dos vetos recebidos anteriormente”. Por eventualidade, pede “seja reconhecida a impossibilidade de que Veto nº 38/2012 seja apreciado antes dos demais apresentados na presente Legislatura ou Sessão Legislativa” ou ainda “seja reconhecido que o Veto nº 38/2012 não poderá ser apreciado antes do decurso do prazo constitucional previsto no art. 66, §4º, tendo em vista a existência de muitos outros vetos com o prazo já vencido”.

É o relatório. Passo a decidir.

Preliminarmente, verifico de plano a legitimidade ativa *ad causam* do Impetrante para deduzir a pretensão veiculada nesta ação mandamental, na esteira da remansosa jurisprudência desta Corte quanto à existência de direito público subjetivo do parlamentar ao devido processo legislativo (Precedentes: MS nº 20.257, rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 08/10/1980, DJ de 27.02.1981; MS nº 21.642, rel. Min. Celso de Mello, RDA 191/200; MS nº 21.303, Min. Octavio Galloti; MS nº 24.356, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 13/02/2003, DJ 12.09.2003; e MS nº 24.642, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 18/02/2004, DJ 18.06.2004).

É cediço que “o parlamentar, fundado na sua condição de co-partícipe do procedimento de formação das normas estatais, dispõe, por tal razão, da prerrogativa irrecusável de impugnar, em juízo, o eventual descumprimento, pela Casa legislativa, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no domínio material ou no plano formal, a atividade de positivação dos atos normativos” (MS

**MS 31.816 MC / DF**

nº 23.565, rel. Min. Celso de Mello, j. 10/11/1999, DJ 17.11.1999).

Conheço, pois, do presente *mandamus* e procedo ao exame liminar do mérito.

A controvérsia travada nestes autos atinge o cerne da teoria constitucional em um Estado Democrático de Direito na medida em que conclama que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie sobre a validade *jurídica* do processo de elaboração das leis, núcleo fundamental da atuação *política* exercida pelos representantes do povo. Indispensável, por tal motivo, uma incursão, ainda que breve, sobre os limites da atuação do Poder Judiciário em um regime democrático.

Os ideais da democracia e do constitucionalismo – não obstante caminhem lado a lado – vez por outra revelam uma tensão latente entre si. É que, de um lado, a democracia, apostando na autonomia coletiva dos cidadãos, preconiza a *soberania popular*, que tem na regra majoritária sua forma mais autêntica de expressão. De outro lado, o constitucionalismo propugna pela *limitação do poder* através de sua sujeição ao direito, o que impõe obstáculos às deliberações do povo. Como bem destacou Vital Moreira, ao afirmar que “(...) *por definição, toda Constituição constitui um limite da expressão e da autonomia da vontade popular. Constituição quer dizer limitação da maioria de cada momento, e, neste sentido, quanto mais Constituição, mais limitação do princípio democrático. (...) O problema consiste em saber até que ponto é que a excessiva constitucionalização não se traduz em prejuízo do princípio democrático*” (MOREIRA, Vital. “Constituição e Democracia”. In: MAUÉS, Antonio G. Moreira (Org.) *Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 272).

Essa aparente contradição entre os valores albergados pelo Estado Democrático de Direito impõe um dever de cautela redobrado no exercício da jurisdição constitucional. Com efeito, é certo que os tribunais não podem asfixiar a autonomia pública dos cidadãos, substituindo as escolhas políticas de seus representantes por preferências pessoais de magistrados não eleitos pelo povo, como, aliás, testemunhado pela história constitucional norte-americana durante a cognominada Era da Lochner (1905-1937), período em a Suprema Corte daquele país freou a

**MS 31.816 MC / DF**

implantação do Estado social a partir de uma exegese inflacionada da cláusula aberta do devido processo legal (CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional law: principles and policies*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2011, p. 630-645).

Nesse sentido, a Constituição não pode ser vista como repositório de todas as decisões coletivas, senão apenas dos lineamentos básicos e objetivos fundamentais da República. Deve-se, portanto, rechaçar qualquer leitura maximalista das cláusulas constitucionais que acabe por amesquinhar o papel da política ordinária na vida social. É esse o magistério de Dieter Grimm:

“A Constituição estrutura a ação política organizando-a, guiando-a, limitando-a. Mas ela não regula a ponto de a política estar reduzida à mera execução de ordens constitucionais. Dentro da moldura constitucional, os órgãos políticos estão livres para fazer as escolhas que, de acordo com seu ponto de vista, o bem comum exige. A eleição decide qual dos pontos de vista em competição é o preferido pela sociedade e qual o grupo político deve, dessa forma, liderar as posições no Estado e executar seu programa político. A seu turno, as Cortes, especificamente as Cortes Constitucionais, são chamadas a controlar se os outros ramos de poder, ao definir, concretizar e implementar os objetivos políticos agiram de acordo com os princípios constitucionais e não ultrapassaram os limites constitucionais”

[Do original: *The constitution structures political action by organizing, guiding and limiting it. But it does not regulate it to an extent which would reduce politics to mere execution of constitutional orders. Within the framework of the constitution the political organs are free to make those choices which, according to their view, the common best requires. The election decides which of the competing views is preferred by society and which political group may therefore fill the leading positions in the state and carry out its political program. By contrast, courts and especially constitutional courts, are*



**MS 31.816 MC / DF**

*called to control whether the other branches of government, in defining, concretizing and implementing the political goals, have acted in accordance with the constitutional principles and not transgressed the constitutional limits].*

(GRIMM, Dieter. Constitution Adjudication and democracy. *Israel Law Review*, vol. 33, 1999, p. 210).

Sem embargo, não se pode perder de mira que a Constituição representa autêntica norma jurídica, dotada de força cogente, vocacionada a conformar condutas e apta a ensejar consequências pelo seu descumprimento. De há muito as Constituições deixaram de ser vistas como mera “folha de papel”, como sugeria Ferdinand Lassale (*A essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988), para assumir a posição de centralidade no sistema jurídico, enquanto definidora dos cânones estruturantes do Estado de Direito.

A efetividade da Constituição depende, em grande medida, da atuação das cortes, as quais, embora não monopolizem a sua interpretação, têm como função *precípua* fiscalizar a observância e zelar pelo respeito das limitações constitucionais, cuja própria existência, como apontava Alexander Hamilton, “*somente pode ser preservada por meio do Judiciário, cuja função deve ser a de declarar nulos todos os atos contrários ao conteúdo manifesto da Constituição. Sem isso todos os direitos e prerrogativas não significariam nada*” (tradução livre do original: “[By a limited Constitution, I understand one which contains certain specified exceptions to the legislative authority; such, for instance, as that it shall pass no bills of attainder, no *ex post facto* laws, and the like. Limitations of this kind] *can be preserved in practice in no other way than through the medium of courts of justice, whose duty it must be to declare all acts contrary to the manifest tenor of the constitution void. Without this, all the reservations of particular rights or privileges would amount to nothing*”. (HAMILTON, Alexander. *The Federalist*, nº LXXVIII. Nova Iorque: Scribner, Armstrong, 1876, p. 541).

Eis o desafio da jurisdição constitucional no Estado Democrático de

**MS 31.816 MC / DF**

Direito: não ir *além* da sua missão, nem ficar *aquém* do seu dever. Na lição irretocável de Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto, “*de um lado, deve-se reconhecer o importante papel do Judiciário na garantia da Constituição, especialmente dos direitos fundamentais e dos pressupostos da democracia. Mas, de outro, cumpre também valorizar o constitucionalismo que se expressa fora das cortes judiciais, em fóruns como os parlamentos e nas reivindicações da sociedade civil que vêm à tona no espaço público informal*” (SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, 240).

Firmadas essas premissas teóricas, deve-se analisar o modo como o texto constitucional alude à temática versada nestes autos, referente ao devido processo legislativo, notadamente à superação legislativa do veto presidencial apostado a projeto de lei.

Consoante o disposto no artigo 66 da Carta de 1988, após a votação em ambas as Casas do Congresso Nacional, o projeto de lei aprovado deverá ser encaminhado ao Presidente da República para fins de sanção (CF, art. 66, *caput*). Nesse mister, porém, o Chefe do Poder Executivo não desempenha papel meramente protocolar, na medida em que detém a relevante prerrogativa de vetar o projeto, no todo ou em parte, caso o repute inconstitucional ou contrário ao interesse público (CF, art. 66, § 1º).

Em uma República presidencialista como a brasileira, o veto se afigura como importante mecanismo para o adequado funcionamento do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). Ele faz a interlocução entre instituições legislativas e executivas no processo de elaboração das leis, tornando ainda mais dialógico o processo de vocalização dos anseios populares. Em clássica lição sobre o veto, o saudoso professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais José Alfredo de Oliveira Baracho, amparando-se nas lições de Herman Pritchett, pontuava que “*a existência deste poder [de vetar] é um fator constante no pensamento congressional e a planificação legislativa circunscreve-se, normalmente, pela compreensão da necessidade de sancionar medidas que o Presidente está disposto a promulgar*” (BARACHO, José Alfredo de Oliveira.

**MS 31.816 MC / DF**

Teoria Geral do Veto. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 21, nº 83, jul-set 1984, p. 183).

A despeito do poder assegurado ao Presidente da República, a Constituição reconhece que a palavra final em matéria de processo legislativo cabe ao Congresso Nacional, razão pela qual lhe defere autoridade suficiente para rejeitar o veto do Executivo (§4º) e aprovar o projeto de lei tal como originalmente confeccionado (§§ 5º e 7º). Como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em estudo clássico sobre o tema, *“no processo de formação da lei ordinária, no Brasil, a vontade principal é a do Congresso, na qual se integra, pela sanção, a vontade secundária do Presidente. Tanto é esta secundária que pode ser dispensada, pela aprovação do projeto por maioria qualificada”* (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 251).

O poder de rejeição pelo Poder Legislativo do veto apostado a projeto de lei pelo Poder Executivo está presente nas Constituições brasileiras desde a fundação da República nacional. Deveras, a Carta de 1891 era clara ao consignar a possibilidade de deliberação sobre projeto vetado pelo Presidente, *“considerando-se aprovado, se obtiver dois terços dos sufrágios presentes”* à sessão de votação (art. 37, §3º). No mesmo sentido, dispôs a Constituição de 1934, ao pontuar que o projeto vetado *“será submetido, dentro de trinta dias do seu recebimento, ou da reabertura dos trabalhos, com parecer ou sem ele, a discussão única, considerando-se aprovado se obtiver o voto da maioria absoluta dos seus membros”* (art. 45, §2º). A Carta de 1937, ainda que sequer tenha entrado em vigor em sua plenitude (*ex vi* do seu art. 187), também previa a autoridade do Congresso Nacional para derrubar eventuais vetos do Poder Executivo a projetos de lei (Art. 66, §3º). O mesmo se passou com a Constituição de 1946, ao prever que, *“comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, 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”* (art. 70, §3º). Inovadora, no entanto, foi a disciplina fixada pela Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/69, na medida em que previu a ***aprovação tácita*** do veto presidencial como consequência

**MS 31.816 MC / DF**

da não deliberação legislativa dentro do prazo assinalado de 45 dias (art. 59, §4º).

A Constituição de 1988, seguindo a tradição republicana brasileira, previu a possibilidade de superação legislativa do veto presidencial a projeto de lei, consoante o previsto nos §§ 4º e 6º, do seu art. 66. Eis a redação dos dispositivos:

Art. 66. (...)

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

§ 6º - Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no §4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

O teor do texto revela alguns traços peculiares da disciplina inaugurada pela Constituição de 1988. Em *primeiro* lugar, a deliberação legislativa deixou de ser baseada no projeto de lei como um todo, passando a recair apenas sobre a parcela que tenha sido efetivamente vetada pelo Presidente da República. Em *segundo* lugar, o quórum tradicional de dois terços dos presentes (somente afastado na Carta de 1934) foi substituído pelo quórum de maioria absoluta dos integrantes de cada Casa legislativa reunidos em sessão conjunta. Em *terceiro* lugar, fixou-se um prazo de trinta dias para a apreciação do veto pelo Congresso Nacional. Em *quarto* lugar, o constituinte de 1988 previu duas consequências claras para o descumprimento do aludido prazo: a inclusão do veto na pauta da sessão legislativa seguinte e o sobrestamento das demais proposições, até a deliberação do Congresso Nacional.

Sobressai da sistemática constitucional de 1988 um nítido propósito de reafirmação do papel deliberativo do Congresso Nacional. É o que fica evidente pela abolição do regime de *aprovação tácita* do veto presidencial

MS 31.816 MC / DF

não apreciado em tempo oportuno, o que, na prática, acabava por estimular a própria *inertia deliberandi* (discussão e votação). A Constituição de 1988, porém, avançou ainda mais no fortalecimento das discussões parlamentares ao prever o trancamento de pauta como consequência imediata para a ausência de deliberação legislativa. Ao sobrestar as demais proposições até a apreciação do veto, o constituinte – ele próprio – reconhece a importância da discussão parlamentar acerca do tema e, assim, *direciona* a pauta política do Congresso Nacional no sentido da sua *imediata* realização. Subjacente a esse modelo está uma tentativa de resgate da vitalidade legislativa brasileira, cujo vigor restou sensivelmente esvaziado pelo regime autoritário e centralizador característico da ordem constitucional pretérita.

A previsão do eventual trancamento de pauta representa ainda confissão explícita do constituinte de 1988 acerca da *insuficiência* da tradição brasileira, que se limitava a fixar prazo para deliberação parlamentar sem estipular quaisquer consequências imediatas. Com efeito, a falta de consequências jurídicas claras para a inobservância dos prazos constitucionais acaba por transformá-los em meras recomendações, despidas de qualquer significação verdadeiramente normativa. Pouco importaria a linguagem imperativa em que vazado o dispositivo se lhe faltassem desdobramentos objetivos em razão do seu descumprimento. O trancamento de pauta foi a medida encontrada pelo constituinte de 1988 para, a um só tempo, *dissuadir* a inação congressual (dentro dos trinta dias assinalados pela Lei Magna) e *impor* a deliberação legislativa (após o vencimento do lapso temporal fixado).

Enquanto espécies de normas *jurídicas* estruturantes do processo legislativo brasileiro, as regras constitucionais que disciplinam a superação legislativa do veto presidencial são plenamente *sindicáveis* em juízo, não se revelando, pela sua invocação e aplicação a casos concretos, interferência indevida do Poder Judiciário sobre questões políticas da alçada própria do Poder Legislativo. Aliás, a doutrina das questões políticas (*political question doctrine*), cunhada pelo Chief Justice John Marshall no célebre aresto *Marbury vs. Madison* [5 U.S. (1 Cranch) 137

**MS 31.816 MC / DF**

(1803)], considera impenetrável à autoridade do direito apenas decisões que envolvam apreciação de conveniência e oportunidade, entregues que são às escolhas dos representantes do povo. Este, todavia, não é o caso das regras procedimentais fixadas pelo constituinte, as quais, sendo imediatamente descritivas, não deixam espaço de conformação para o legislador.

Os exatos limites da doutrina das questões políticas foram precisamente expostos pelo Ex-Ministro desta Corte, Pedro Lessa:

“Para se furtar à competência do Poder Judiciário, não basta que uma questão ofereça aspectos políticos ou seja suscetível de efeitos políticos. É necessário que seja *simplesmente, puramente, meramente política*.

Quais são as questões *exclusivamente políticas*? As que se resolvem com faculdades *meramente políticas*, por meio de poderes *exclusivamente políticos*, isto é, que não têm como termos correlativos direitos encarnados nas pessoas, singulares ou coletivas, sobre que tais poderes se exercem. Quando à função de um poder, executivo ou legislativo, não corresponde, ou, antes, não se opõe um direito, de uma pessoa, física ou moral, que a ação desse poder interessa, um tal poder pressupõe evidentemente o arbítrio da autoridade, em quem reside. É um poder discricionário, que portanto não pode ser restringido pela interferência de outro. Poder *meramente político* é um *poder discricionário*.

(...)

Em substância: exercendo atribuições políticas, e tomando resoluções políticas, move-se o poder legislativo num vasto domínio, que tem como limites um círculo de extenso diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periferia, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. Desde que ultrapassada a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do

**MS 31.816 MC / DF**

poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda a eficácia jurídica”.

(LESSA, Pedro. *Do Poder Judiciário*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003, p. 59 e 66-67 – grifos no original)

A bem de ver, a própria noção de *questão política* vem sendo revisitada pela moderna dogmática do direito público brasileiro, para reconhecer que os espaços de escolha próprios das autoridades eleitas não configuram plexos de competências externos ao próprio ordenamento jurídico. A rigor, nos últimos anos viu-se emergir no pensamento jurídico nacional o *princípio da juridicidade*, que repudia pretensas diferenças *estruturais* entre atos de poder, pugnano pela sua categorização segundo os diferentes *graus* de vinculação ao direito, definidos não apenas à luz do relato normativo incidente na hipótese, senão também a partir das capacidades institucionais dos agentes públicos envolvidos. Com felicidade invulgar, Gustavo Binenbojm esclarece o ponto: “*as diversas categorias jurídicas que caracterizam os diferentes graus de vinculação à juridicidade (vinculação plena ou alto grau, conceito jurídico indeterminado, margem de apreciação, opções discricionárias, redução da discricionariedade a zero) nada mais são do que códigos dogmáticos para uma delimitação jurídico-funcional dos âmbitos próprios de atuação da Administração [e do legislador] e dos órgãos jurisdicionais*”. (BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro, Renovar, 2006, p. 226 – grifos no original).

De qualquer sorte, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consoante apontado *supra*, reconhece que as regras que disciplinam o processo legislativo constitucional revestem-se de plena exigibilidade quando descumpridas pelos seus destinatários, o que enseja a intervenção do Poder Judiciário para restabelecer a higidez da ordem jurídica violada (ADI nº 3.146, rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 11/05/2006, DJ 19.12.2006; MS nº 20.257, rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 08/10/1980, DJ de 27.02.1981; MS nº 21.642, rel. Min. Celso de Mello, RDA

**MS 31.816 MC / DF**

191/200; MS nº 21.303, Min. Octavio Galloti; MS nº 24.356, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 13/02/2003, DJ 12.09.2003; e MS nº 24.642, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 18/02/2004, DJ 18.06.2004).

Especificamente sobre a superação legislativa do veto presidencial a projeto de lei, a Corte já teve a oportunidade de se manifestar no julgamento conjunto do MS nº 1.006 e do RMS nº 1.039, cuja questão de fundo versava o cumprimento pelo Poder Legislativo do quórum constitucional para derrubada do veto presidencial. Naquela ocasião, o Prefeito de Barbacena alegava que a Câmara Municipal teria rejeitado seu veto sem que fosse alcançado o número de votos exigido pela Constituição Estadual. O órgão judicial *a quo*, Tribunal de Justiça de Minas Gerais, não conheceu da postulação ao fundamento de se tratar de questão exclusivamente política.

O plenário do Supremo Tribunal Federal, forte nas lições de Themístocles Brandão Cavalcanti, assentou que *“desde que a disciplina constitucional limita a competência de um poder na escolha dos meios ou da forma de proceder, deixa a questão de ser política e exclusiva, para subordinar-se ao exame judicial, desde que haja interesses feridos e direitos individuais comprometidos pelo ato emanado do poder competente”*. E decidiu que *“se não cogita, no caso, de questão política, e, sim, de mera exigência formal do ato legislativo, cuja invalidade a medida de segurança visa demonstrar restrito o exame da espécie à observância do quorum prescrito pelo Estatuto Fundamental do Estado, cabe ao Tribunal de Justiça proceder, de meritis, ao julgamento do feito”*. Eis as ementas dos aludidos julgados:

A Questão política não é estranha à ação de poder judiciário, desde que esteja em jôgo uma relação jurídica subjetiva de ordem pública consubstanciada no exercício individual de uma função eletiva. Sua conceituação doutrinária em face do novo direito constitucional brasileiro. O mandado de segurança é meio hábil para garantia do direito político.

(MS nº 1.006, rel. Min. Abner de Vasconcelos (Convocado), Tribunal Pleno, julgado em 15/06/1949, ADJ 02-06-1951)



**MS 31.816 MC / DF**

Competência do Poder Judiciário para decidir de questões abstraidas de caráter substancialmente político. Doutrina e jurisprudência. Veto pelas assembleias legislativas sem obediência do quorum legal.

(RMS nº 1.039, rel. Min. Ribeiro da Costa, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/1949, ADJ 26-05-1951)

É, pois, evidente que a forma estabelecida pela Constituição Federal para a elaboração das leis limita a atuação do legislador e não configura questão política, mas sim matéria plenamente cognoscível pelo Poder Judiciário. Destarte, a atuação judicial neste campo, desde que adstrita às balizas constitucionais, resguarda o império da lei (*rule of law*) e preserva as regras do jogo democrático.

Passo às alegações do Impetrante.

Segundo narra, é fato notório que o prazo de trinta dias para deliberação do Congresso acerca do veto presidencial a projeto de lei “*tem sido reiteradamente descumprido a ponto de existirem, atualmente, cerca de 3.060 vetos pendentes de apreciação, alguns deles há mais de uma década*”. Junta cópia da Ordem do Dia relativa à 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura (26ª Sessão Conjunta), realizada em 12.12.2012, da qual consta o número de vetos até então pendentes de deliberação (Cf. Doc. 06) Articula que essa circunstância de fato impede a apreciação isolada do veto parcial nº 38/2012, por força do art. 66, §§4º e 6º, da Constituição Federal.

A tese sustentada merece acolhimento.

Com efeito, consoante as premissas anteriormente expostas, a sistemática constitucional é clara ao cominar o sobrestamento das demais proposições legislativas como consequência imediata da falta de deliberação parlamentar sobre o veto. O texto é de clareza meridiana e não deixa margem a dúvidas: “*O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto*” (CF, art. 66, §4º). “*Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no §4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições,*

**MS 31.816 MC / DF**

*até sua votação final” (CF, art. 66, §6º).*

Tal como imperativamente redigidos, os comandos insculpidos no art. 66, §§ 4º e 6º, da CF impõem um autêntico **dever constitucional de deliberação legislativa**. Deliberação essa que tem objeto preciso e bem delimitado: o veto presidencial cujo prazo de apreciação já tenha expirado. Ao impor um dever de atuação ao legislador, os aludidos preceitos tornam possível a configuração de omissões inconstitucionais, cujo perfil dogmático reclama exatamente um *non facere* qualificado por norma constitucional que obrigue determinada conduta positiva (CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 1004).

Trata-se, no entanto, de hipótese *sui generis* de omissão inconstitucional. É que a problemática do controle judicial das omissões encerra, via de regra, questões tormentosas do ponto de vista do processo constitucional, como já precisamente apontadas pelo Ministro Gilmar Mendes em sede doutrinária: *“Quando se pode afirmar a caracterização de uma lacuna inconstitucional? Quais as possibilidades de colmatação dessa lacuna? Qual a eficácia do pronunciamento da Corte Constitucional que afirma a inconstitucionalidade por omissão do legislador? Quais as consequências jurídicas da sentença que afirma a inconstitucionalidade por omissão?”* (MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1.285). Essas questões, porém, não se colocam em relação ao dever de deliberar imposto pelo art. 66 da Constituição.

Neste pormenor, a cautela do constituinte foi tamanha que se fixou, de plano, (i) prazo específico para o cumprimento do dever constitucional de deliberação (30 dias), além da (ii) consequência para o caso de seu eventual descumprimento (trancamento da pauta do Poder Legislativo). Toda essa minúcia da disciplina normativa acaba por não exigir maiores esforços do Poder Judiciário na identificação da *inertia deliberandi* passível de censura constitucional. Aliás, mesmo quando a Lei Maior não fixa qualquer prazo específico ou não prevê consequências para a inatividade do legislador, a jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal já entendeu ser possível reconhecer a mora em deliberar sobre certas

MS 31.816 MC / DF

questões e, ato contínuo, declarar a inconstitucionalidade da omissão (cf. ADI nº 3.682, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09.05.2007, Tribunal Pleno, DJ 06.09.2007).

O fato de atualmente estarem pendentes de apreciação mais de três mil vetos presidenciais denota, a mais não poder, quão dramático é o quadro atual de omissão legislativa no cumprimento do dever de deliberação colocado pelo art. 66 da Lei Maior. Nada obstante, a questão jurídica que se coloca no presente mandado de segurança tem lindes mais estreitos. Diz respeito à possibilidade de o Congresso Nacional, em um cenário de flagrante omissão, selecionar, consoante seu critério de conveniência e oportunidade, quais vetos irá apreciar, aí incluídos aqueles cujo prazo de apreciação sequer tenha expirado.

Entendo que a resposta é negativa. Não pode o Congresso Nacional, em evidente atropelo, ignorar a realidade e, ao seu alvedrio, deliberar acerca de quaisquer vetos. Extrai-se da sistemática constitucional um nítido de dever de observância da **ordem cronológica de comunicação dos vetos**.

A razão é simples: o próprio texto constitucional – e não o Poder Judiciário – suprimiu o poder de agenda do Legislativo na hipótese de *inertia deliberandi* acerca do veto presidencial. Deveras, considerada a importância dessa discussão, notadamente sobre a dinâmica da Separação dos Poderes, o constituinte foi categórico ao determinar o trancamento de pauta, que somente poderá ser reaberta com a votação acerca do veto. A inércia do legislador durante os trinta primeiros dias do recebimento do veto transmuda-se *ipso iure* (com o vencimento do prazo), em **obrigação constitucional** de decidir especificamente sobre o **veto pendente**, o que significa nada mais do que a própria **supressão constitucional do poder de livre escolha sobre o que deliberar**.

Para que não restem dúvidas: o Congresso Nacional possui, em regra, a prerrogativa de selecionar o que decidir, construindo sua agenda política consoante seu juízo de conveniência e oportunidade. Essa prerrogativa, todavia, é suprimida pela Constituição na hipótese de inércia (por mais de trinta dias) na deliberação acerca do veto

**MS 31.816 MC / DF**

presidencial. Vencido este prazo, o art. 66, §6º, da Lei Maior, impõe seja deliberado um assunto específico (*i.e.*, o veto pendente – e nenhum outro), prejudicadas todas as demais discussões eventualmente constantes da pauta legislativa, trancada que fica por força da Constituição. Forçoso concluir que **o primeiro veto recebido e não apreciado tempestivamente sobrestou a deliberação de todos aqueles que o sucederam, os quais, portanto, se encontram insuscetíveis de serem decididos antes que os anteriores o sejam.**

A prevalecer a mais ampla liberdade do Poder Legislativo, em detrimento da ordem cronológica, a imperatividade com que está redigido o art. 66, §6º, da Constituição, ficaria completamente esvaziada, transformando o que é obrigatório em facultativo. Bastaria que o Congresso deixasse vencer o prazo de mais de um veto e, posteriormente, “escolhesse” decidir sobre o mais recente, ignorando o anterior. Essa prática implicaria, no limite, uma desconsideração cabal do prazo peremptório estipulado pela Lei Magna, como, de fato, já vem acontecendo na reprovável práxis política nacional.

Importante aqui rejeitar qualquer visão absolutista quanto ao poder de agenda do Congresso Nacional. Tal como qualquer outra prerrogativa em um Estado de Direito, ela também se exerce nos limites das balizas traçadas pelas Constituição. Desse modo, é certo que, na maior parte das vezes, as Casas Legislativas detêm o poder de selecionar e apreciar, de maneira autônoma, as matérias que considerem revestidas de importância política, cultural, econômica e jurídica para a vida do País. É do Congresso Nacional o poder de *auscultar* os anseios sociais e transformá-los em comandos jurídicos, revestidos de força normativa. Sem embargo, essa margem de conformação cede diante de previsão constitucional em contrário, como ocorre na hipótese vertida. A regra peremptória de trancamento de pauta evidencia uma valoração de urgência haurida diretamente da Constituição, cuja posição na hierarquia das fontes, a faz preponderar sobre eventuais considerações de urgência do legislador ordinário. Passados os trinta dias da comunicação, o veto presidencial assume, por expressa regra constitucional, a centralidade da

**MS 31.816 MC / DF**

pauta legislativa.

Calha observar que, aos olhos da Constituição, todo e qualquer veto presidencial é marcado pelo traço característico da *urgência*, que resta evidente pela possibilidade de trancamento da pauta legislativa em razão da sua não avaliação oportuna. Daí por que não há, diante da Lei Maior, vetos mais ou menos urgentes. Todos o são. Tanto é que a falta de análise legislativa do veto – de qualquer veto – implica sempre a mesma consequência: sobrestamento das demais proposições até a sua específica análise.

Insta, por isso, ressaltar o regime de deliberação de vetos é um dos três procedimentos legislativos de tramitação urgente, apesar da falta de menção à palavra “urgência” no art. 66, §6º, da Constituição. De fato, ao lado do art. 62, §6º (regime de urgência para apreciação de medidas provisórias) e do art. 64 §2º (regime de urgência para apreciação de projeto de lei de autoria do Poder Executivo), o art. 66, §6º, fixa a terceira hipótese de trancamento de pauta do Congresso Nacional. E é exatamente esse potencial obstativo que, a rigor, dá o tom do regime de urgência, independentemente do *nomen iuris* que a Carta Magna empregue na hipótese. Assim é que, como bem apontado pelo Impetrante, não faz sentido falar em “regime de urgência” para apreciação de vetos. Todos são urgentes e o são em grau equivalente.

E não se diga que a apreciação cronológica dos vetos presidenciais impediria, na prática, a deliberação do veto parcial nº 38/2012, ante o número considerável de análises atualmente pendentes. Essa situação dramática foi produto exclusivo da *inércia* do Congresso Nacional em cumprir o dever constitucional previsto na Lei Maior. Como já bem observado pelo i. Min. Marco Aurélio, “*o quadro revela-se gravíssimo no tocante à observância do sistema de freios e contrapesos estampado na Carta de 1988. Conforme explicitado na Ordem do Dia de 9 de junho de 2011, pendem de análise parlamentar 2.180 vetos presidenciais – alguns há mais de dez anos –, olvidando-se o § 6º do artigo 66 da Constituição Federal, a impor, assim como ocorre com as medidas provisórias, o sobrestamento do exame das matérias legislativas, o trancamento da pauta, alfim, efeito reclamado pela Carta da*

**MS 31.816 MC / DF**

*República. Insisto: o Estado Democrático de Direito exige que as instituições exerçam os papéis atribuídos pela Lei Maior. O aprimoramento requer o cumprimento das regras, em especial daquelas destinadas à limitação do exercício do poder”* (MS nº 26.763, rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, j. 10/08/2012, DJe-166 de 22/08/2012).

Tudo isso serve para dizer que “*inconstitucionalidades não se compensam*”, como já advertia o i. Min. Sepúlveda Pertence, de sorte que a crônica omissão inconstitucional no cumprimento do art. 66, §6º, da CF, não justifica um novo assalto à ordem jurídica, agora sob a forma de uma casuística subversão da ordem cronológica de deliberação dos vetos.

Há ainda questões regimentais a examinar.

Segundo narra o Impetrante, o ato da Presidente em exercício do Congresso Nacional, ao cancelar o requerimento de urgência e submetê-lo à votação, incorreu em três vícios regimentais: (i) permitiu a apreciação de matérias que não estavam previstas na ordem do dia; (ii) ignorou a necessidade de constituição de Comissão Mista para elaborar relatório acerca dos vetos presidenciais; e (iii) aplicou o Regimento do Senado Federal (e não ao da Câmara dos Deputados, como seria o correto) para colmatar as lacunas normativas apresentadas pelo Regimento Comum do Congresso Nacional.

Neste ponto, a questão que se coloca consiste em precisar, à luz do que dispõe a sistemática constitucional, o alcance da tutela judicial para apreciar os vícios ocorridos no âmbito interno do procedimento de deliberação das Casas Legislativas.

Preliminarmente, é preciso demarcar que a jurisprudência tradicional desta Corte se consolidou no sentido de que tais assuntos se qualificam como questões *interna corporis*, considerando-os imunes ao controle judicial. Subjacente a tal orientação encontra-se um resquício da concepção ortodoxa do princípio da separação de poderes, que, de certa forma, ainda visualiza a existência de domínios infensos à intervenção judicial, reservados que seriam à instituição parlamentar, responsável pela solução final de toda e qualquer matéria emergente no seu interior.

Tal concepção, todavia, não parece a mais adequada. Em um Estado

**MS 31.816 MC / DF**

Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, *caput*), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva do respectivo Poder. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo legislativo e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas. Daí por que se impõe revisitar esta atávica jurisprudência do Tribunal.

Há pelo menos quatro razões substantivas para não se transigir com este entendimento ortodoxo e, conseqüentemente, encampar um elastério no controle jurisdicional nas questões jurídicas porventura existentes nas vísceras de cada Poder.

Em *primeiro* lugar, as disposições regimentais consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante. Sua violação, ademais, habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico. Nesse cenário, é inconcebível a existência de normas cujo cumprimento não se possa exigir coercitivamente. Não há aqui outra alternativa: (i) ou bem as normas regimentais são verdadeiramente normas e, portanto, viabilizam sua judicialização, (ii) ou, a rigor, não se trata de normas jurídicas, mas simples recomendações, de adesão facultativa pelos seus destinatários. Este último não parece ser o caso.

Em *segundo* lugar, conforme assentado supra, o papel das normas constitucionais é puramente estabelecer balizas genéricas para a atuação do legislador, sem descer às minúcias dos diferentes assuntos nela versados. E isso é verdadeiro também para o processo legislativo constitucional. Seus detalhes ficam a cargo do próprio corpo legislativo quando da elaboração dos Regimentos Internos. A fixação de tal regramento denota *autolimitação voluntária* por parte dos próprios legisladores, enquanto produção normativa endógena, que traduz um pré-compromisso com a disciplina interna de suas atividades. Disso decorre que se, por um lado, há um prévio espaço de conformação na elaboração da disciplina interna das Casas Legislativas, por outro lado, não menos certa é a assertiva segundo a qual, uma vez fixadas as

**MS 31.816 MC / DF**

disposições regimentais, tem-se o dever de estrita e rigorosa vinculação dos representantes do povo a tais normas que disciplinam o cotidiano da atividade legiferante. É dizer, o seu (des)cumprimento escapa à discricionariedade do legislador.

Em *terceiro* lugar, como corolário do pré-compromisso firmado, as normas atinentes ao processo legislativo se apresentam como regras impessoais que conferem *previsibilidade* e *segurança* às minorias parlamentares, as quais podem, assim, conhecer e participar do processo interno de deliberação. Justamente porque fixadas *ex ante*, as prescrições regimentais impedem que as maiorias eventuais atropelem, a cada instante, os grupos minoritários. As normas de funcionamento interno das casas legislativas assumem aí colorido novo, ao consubstanciarem elemento indispensável para a institucionalização e racionalização do poder, promovendo o tão necessário equilíbrio entre maioria e minoria. Similar advertência foi feita pelo i. Ministro Marco Aurélio, que em lapidar lição assentou que o desrespeito às regras regimentais “*não se faz ao abrigo de imutabilidade jurisdicional, sob pena de reinar no seio das Casas Legislativas a babel, passando a maioria a ditar, para cada caso concreto, o que deve ser observado. As normas instrumentais, tenham ou não idoneidade constitucional, conferem a certeza quanto aos meios a serem utilizados e exsurtem como garantia maior à participação parlamentar*”. (STF, MS nº 22.503/DF, rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 06.06.1997).

Em *quarto* lugar, há um argumento de cidadania para admitir a sindicabilidade judicial nas hipóteses de estrito descumprimento das disposições regimentais. Trata-se de zelar pelo cumprimento das regras do jogo democrático, de modo a assegurar o pluralismo necessário e exigido constitucionalmente no processo de elaboração das leis. Por oportuno, vale transcrever a percuciente análise do professor da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, em sua tese de doutoramento intitulada Devido Processo Legislativo, quando afirma que “*(...) esses requisitos formais são, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático, ou seja, a institucionalização jurídica de formas*



**MS 31.816 MC / DF**

*discursivas e negociais que, sob condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica – pública e privada – dos cidadãos. O que está em questão é a própria cidadania em geral e não o direito de minorias parlamentares ou as devidas condições para a atividade legislativa de um parlamentar ‘X’ ou ‘Y’. Não se deve, inclusive, tratar o exercício de um mandato representativo como questão privada, ainda que sob o rótulo de ‘direito público subjetivo’ do parlamentar individualmente considerado, já que os parlamentares, na verdade, exercem função pública e representação política; e é precisamente o exercício necessariamente público, no mínimo coletivo ou partidário, dessa função que se encontra em risco. Trata-se da defesa da garantia do pluralismo no processo de produção legislativa, na defesa da própria democracia enquanto respeito às regras do jogo (...)”.* (OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001, p. 25-26).

*In casu*, o primeiro vício à disciplina regimental se deu em razão da autorização pela Mesa Diretora do Congresso Nacional da leitura do Veto nº 38/2012, sem que tal matéria se encontrasse na ordem do dia. De fato, a pauta da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura (26ª Sessão Conjunta), realizada em 12.12.2012, incluía até o Veto nº 37/2012, deixando de fora o Veto nº 38/2012 (Cf. Doc. 06). Ao discutir questões relativas a este último, a Mesa do Congresso atuou sem amparo constitucional ou regimental. A estrita observância da ordem do dia é indispensável à adequada programação do parlamentar para os debates, evitando surpresas e manobras ardilosas de opositores. Somente com previsibilidade e clareza é que discussões francas e republicanas podem ter lugar. Em verdade, subterfúgios dessa natureza alimentam a desconfiança recíproca e frustram as condições necessárias à cooperação democrática no Estado brasileiro (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006).

Também não foram observados preceitos regimentais (arts. 104 e 105 do Regimento Comum do Congresso Nacional) que impunham a

**MS 31.816 MC / DF**

constituição de Comissão Mista para elaborar relatório acerca dos vetos presidenciais antes da sua deliberação. Reitera-se, neste particular, que o fato de a matéria cuidar de interesse das maiorias parlamentares não legitima qualquer tipo de ruptura ou transgressão com as normas previamente estabelecidas pelo próprio corpo legislativo.

Em face dessa anarquia normativa, não pode a Suprema Corte furtar-se de atuar com vistas a restabelecer a normalidade institucional, seriamente comprometida e tão cara à democracia inaugurada com a Constituição de 1988.

Diante de todo o exposto, reconheço a existência de verossimilhança nas alegações de fundo articuladas neste *writ*. Configurado, pois, o *fumus boni iuris* quanto à impossibilidade de apreciação do veto parcial nº 38/2012 aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei nº 2.565/2011 antes que o Poder Legislativo delibere, em ordem cronológica de comunicação, acerca dos vetos até então pendentes de apreciação. De igual modo, revela-se plausível a arguição de ultraje às normas regimentais que (i) impedem a apreciação de matérias que não estejam na ordem do dia e (ii) exigem a constituição de Comissão Mista para elaborar relatório acerca dos vetos presidenciais.

Também é evidente o *periculum in mora*, porquanto a aprovação do requerimento conjunto de urgência (Requerimento nº 12/2012), tornou iminente a possibilidade de apreciação do veto parcial nº 38/2012, que se anuncia para os próximos dias, como reiteradamente divulgado pelos diferentes veículos da imprensa.

Por outro lado, não vislumbro *periculum in mora inverso*, uma vez que “a manutenção provisória desse veto em particular corresponde apenas à manutenção provisória do status quo em matéria de distribuição dos royalties e participações especiais, existente há décadas”.

*Ex positis*, defiro o pedido liminar nos termos em que formulados para, *inaudita altera parte*, determinar à Mesa Diretora do Congresso Nacional que se abstenha de deliberar acerca do veto parcial nº 38/2012 antes que se proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente data, em ordem cronológica de

**MS 31.816 MC / DF**

recebimento da respectiva comunicação, observadas as regras regimentais pertinentes.

Cumpra-se imediatamente por Oficial de Justiça.

Publique-se. Int..

Brasília, 17 de dezembro de 2012.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

*Documento assinado digitalmente*