

MS 31816 - MANDADO DE SEGURANÇA
(Eletrônico)

Origem: **DF - DISTRITO FEDERAL**
Relator: **MIN. LUIZ FUX**
IMPTE.(S) **ALESSANDRO LUCCIOLA MOLON**
ADV.(A/S) **BERNARDO BICHARA FARIA**
COELHO E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) **CONGRESSO NACIONAL**
IMPDO.(A/S) **PRESIDENTE DO CONGRESSO**
NACIONAL
ADV.(A/S) **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski**: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Alessandro Lucciola Molon, Deputado Federal, contra *“ato da Mesa Diretora do Congresso Nacional e, em particular, da Senhora Presidente em exercício daquela Casa Legislativa, 1ª Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, Deputada Rose de Freitas”*.

O *writ* insurge-se, em síntese, contra a aprovação de requerimento de urgência para análise do Veto Parcial 38/2012, apostado pela Presidenta da República

ao Projeto de Lei 2.565/2011, que trata das 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.

O impetrante argumentou, em suma, que a aprovação de regime de urgência para apreciação de vetos viola o devido processo legislativo, em especial o art. 66, § 4º e § 6º, da Constituição Federal.

Isso porque, em suas palavras, não seria possível apreciar vetos ainda sem prazo vencido antes daqueles em que o prazo já se encontra expirado. Além disso, a Carta Magna imporia a apreciação dos vetos segundo uma ordem objetiva, *“na qual a cronologia certamente há de ser considerada”*. Ademais, o regime de urgência seria reservado apenas à tramitação de projetos de lei.

O impetrante apontou, ainda, violação a outras previsões do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Por essas razões, pugnou pelo deferimento da liminar, para que fosse impedida a deliberação sobre o Veto Parcial 38/2012 e justificou o perigo da

demora na então iminência da Sessão Conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Sustentou, ainda, que não haveria *periculum in mora* inverso, pois a questão relativa aos vetos não viria sendo tratada com urgência no Congresso Nacional. Ademais, afirmou 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*”.

A liminar foi deferida pelo Ministro Luiz Fux em 17/12/2012 para determinar à Mesa Diretora do Congresso Nacional que se abstinhasse de deliberar acerca do Veto Parcial 38/2012 antes que se procedesse à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até aquela data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação, observadas as regras regimentais pertinentes.

Contra essa decisão a Mesa do Congresso Nacional interpôs o presente agravo regimental.

Cumpra observar, desde logo, que jurisprudência desta Casa ao admitir a impetração do *writ* constitucional para assegurar o direito público

subjetivo do parlamentar à observância dos ditames constitucionais concernentes ao processo legislativo, o faz em hipóteses muito restritas, excepcionais, em que há patente violação a essas específicas prescrições.

É dizer, é assente nesta Corte o entendimento de que, nesses casos, a intervenção judicial somente se dará de forma extraordinária, a fim de resguardar-se, sobretudo, o princípio basilar de nossa ordem jurídica, qual seja, a separação e harmonia entre os Poderes da República.

Isso porque, nas palavras do Ministro Celso de Mello,

“(…)

A 'ratio' subjacente a esse entendimento jurisprudencial apoia-se na relevantíssima circunstância de que, embora extraordinária, essa intervenção jurisdicional, ainda que instaurada no próprio momento de produção das normas pelo Congresso Nacional, tem por precípua finalidade assegurar, ao parlamentar (e a este, apenas), o direito público subjetivo - que lhe é inerente - de ver elaborados, pelo Legislativo, atos estatais compatíveis com o

texto constitucional, garantindo-se, desse modo, àqueles que participam do processo legislativo, a certeza de prevaecimento da supremacia da Constituição, excluídos, necessariamente, no que se refere à extensão do controle judicial, os aspectos discricionários concernentes às questões políticas e aos atos 'interna corporis', que se revelam essencialmente insindicáveis (RTJ 102/27 – RTJ 112/598 - RTJ 112/1023 – RTJ 169/181-182)” (MS 24.645-MC/DF - grifos meus).

Nessa linha, importa ressaltar, especialmente, neste momento processual, em que o juízo se faz em cognição sumária, que tal intervenção extraordinária só deve ser levada a efeito em circunstâncias de **evidente afronta** a um comando constitucional, em uma exegese estrita do texto magno, sob pena de subverter-se toda a lógica construída pela jurisprudência de longa data sedimentada por esta Corte.

Assim, a meu sentir, já adiantando as minhas vênias aos que têm entendimento diverso, de uma primeira – mas não desatenta – leitura das disposições constitucionais supostamente violadas

pelo Congresso Nacional, não vejo como seja possível extrair destas, *ictu oculi*, o necessário dever de observar um critério cronológico na apreciação dos vetos presidenciais, cuja existência, inclusive, se afigura discutível.

Com efeito, nessa análise prefacial, própria da medida que se busca na espécie, não consigo extrair, de plano, do texto constitucional a obrigatoriedade de apreciação dos vetos em ordem cronológica a partir da **comunicação** feita pelo Chefe do Executivo, ao Presidente do Senado Federal, a quem incumbe, após ter sido cientificado do veto, convocar o Congresso Nacional para que este dele tome ciência, para ulterior deliberação (art. 57, § 3º, IV, da Constituição Federal).

Destaco da Carta Política, quanto à sistemática de apreciação dos vetos, o seguinte:

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

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

(...)

§ 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” (grifos meus).*

Como se vê, a Constituição Federal apenas estabelece que “o veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento” (grifo

meu), sem fazer qualquer menção à ordem de precedência em que deva ser analisado. Nos dispositivos acima transcritos, existe tão somente a previsão de trancamento da pauta, caso não haja deliberação no prazo de trinta dias contado de seu **recebimento**. Mas não há previsão, permito-me insistir, sobre uma suposta obrigatoriedade de que eles sejam apreciados na ordem cronológica em que foram apresentados.

Ademais, segundo penso, existe dúvida razoável quanto ao termo *a quo* do início do prazo de 30 (trinta) dias para apreciação do veto, se da **comunicação** do Presidente da República (art. 66, § 1º, da CF) ou do seu **recebimento** pelo Congresso (art. 66, § 4º, CF).

Além disso, há que se ter presente a controvérsia em torno da seguinte questão: a mera entrega da **comunicação** de veto do Presidente da República ao Presidente do Senado Federal equivaleria ao seu **recebimento** pelo Congresso Nacional.

Recebimento - parece-me - refere-se a um momento posterior, qual seja, aquele em que, nos termos do art. 57, § 3º, IV, da Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reúnem-se em

sessão conjunta para “*conhecer do veto e sobre ele deliberar*”.

É importante considerar, ainda, outra questão já suscitada nesta Corte: a Carta Política impõe ou não o sobrestamento de todas as demais proposições mesmo ante a inexistência de vetos aparelhados para a imediata apreciação do Congresso Nacional? Como se sabe, os vetos presidenciais, quando comunicados por mensagem ao Presidente do Senado Federal, possuem rito de tramitação pré-definido em normas regimentais que dão concreção ao processo legislativo.

Veja-se, nessa direção, que o art. 104 do Regimento Comum prevê, além do conhecimento do veto pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, a designação de Comissão Mista para relatá-lo e o estabelecimento de calendário para a sua tramitação, quando, só então, ele estará apto a ser apreciado em nova sessão conjunta.

Destaco, nessa linha, o que assentou o Min. Sepúlveda Pertence por ocasião do julgamento do MS 25.939-MC/DF:

“(…)

Afigura-se-me certo, porém, que não havendo vetos aparelhados para a imediata deliberação do Congresso Nacional - porque pendentes, devida ou indevidamente, de obstáculos antepostos à sua tramitação, sem impugnação adequada -, não cabe impor a paralisia de todos os processos legislativos já prontos para a deliberação.

O sobrestamento de todas as demais proposições legislativas, determinado pelo art. 66, § 6º, da Constituição, pressupõe a inclusão na ordem do dia das mensagens presidenciais de veto não apreciadas no prazo”.

Cumpre destacar, por outro lado, que os constituintes quando quiseram exigir a observância de uma ordem cronológica, o fizeram de forma expressa, como ocorre no caso do art. 100 da Lei Maior, que assim dispõe:

*“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” (grifei).

Ora, se não é possível extrair do texto constitucional, de plano, ao menos em um exame perfuntório, a mesma obrigatoriedade para a apreciação dos vetos na ordem cronológica em que foram recebidos, entendo que a imposição de tal exigência ao Congresso Nacional, pelo Judiciário, significaria subtrair do Legislativo o “poder de agenda”, que se encontra ínsito na ampla autonomia que a Carta Magna confere a esse Poder.

Nem mesmo os tribunais do País, vale lembrar, julgam as ações judiciais na ordem cronológica em que foram propostas, mas segundo uma avaliação que leva em conta a sua repercussão política, social, econômica ou jurídica e, em especial, o não menos relevante interesse das partes em litígio.

Com a devida vênia aos que têm outro entendimento, penso que não há como extrair, de plano, do art. 66, § 6º, da Constituição Federal a conclusão de que a análise dos vetos deve fazer-se a partir de um critério cronológico.

Primeiro porque, como já procurei demonstrar, parece-me que o critério cronológico não se encontra

previsto, seja explícita, seja implicitamente, no art. 66, § 6º, da Constituição Federal.

Depois, porque, a meu ver, nem mesmo uma interpretação sistemática autorizaria tal conclusão. É que, como visto, a única vez em que o constituinte fez menção ao critério cronológico foi no tocante ao regime de pagamento de precatórios.

Na questão dos precatórios, a preocupação do constituinte com a cronologia dos pagamentos legitimou o uso da expressão “ordem cronológica de apresentação” em seis oportunidades, a saber: nos arts. 100, *caput*, e 100, § 2º, ambos da CF, bem como nos arts. 86, § 1º, 86, § 3º, 97, § 6º, e 97, § 7º, todos do ADCT.

Sendo assim, entendo importante destacar que o silêncio do constituinte no tocante a um suposto dever de análise cronológica dos vetos presidenciais foi intencional, deliberado, inviabilizando-se, assim, qualquer interpretação judicial tendente a extrair conclusão diversa, sobretudo a partir de interpretação isolada do mencionado art. 66, § 6º, do texto constitucional.

Por fim, a terceira razão que invoco em abono desses meus argumentos prefaciais, guarda relação

com a necessária harmonia e a independência entre os Poderes do Estado e, ainda, com o já mencionado “poder de agenda” do Congresso Nacional, reconhecido por esta Corte no MS 27.931/DF, Rel. Min. Celso de Mello.

Esse Mandado de Segurança, que teve o pedido de medida liminar rejeitado pelo Ministro Celso de Mello, foi impetrado em face de ato praticado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que atribuíra interpretação restritiva ao art. 62, § 6º, da Carta Magna, sob o argumento de que o regime de urgência, com o conseqüente trancamento de pauta em razão de medidas provisórias pendentes de apreciação legislativa, somente seria aplicável aos projetos de lei ordinária.

Por ocasião da rejeição do pedido liminar, o Ministro Celso de Mello destacou o quanto segue:

“Parece-me, ao menos em juízo de estrita deliberação, considerada a ratio subjacente à decisão ora impugnada, que a solução interpretativa dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados encerraria uma resposta jurídica

qualitativamente superior àquela que busca sustentar - e, mais grave, preservar - virtual interdição das funções legislativas do Congresso Nacional.

Se é certo, de um lado, que o diálogo institucional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo há de ser desenvolvido com observância dos marcos regulatórios que a própria Constituição da República define, não é menos exato, de outro, que a Lei Fundamental há de ser interpretada de modo compatível com o postulado da separação de poderes, em ordem a evitar exegeses que estabeleçam a preponderância institucional de um dos Poderes do Estado sobre os demais, notadamente se, de tal interpretação, puder resultar o comprometimento (ou, até mesmo, a esterilização) do normal exercício, pelos órgãos da soberania nacional, das funções típicas que lhes foram outorgadas.

(...)

A interpretação dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados ao § 6º do art. 62 da Constituição da República, ao contrário, apoiada em estrita construção de ordem jurídica, cujos fundamentos repousam no postulado da separação de poderes, teria, aparentemente, a virtude de fazer instaurar, no âmbito da Câmara dos Deputados, verdadeira práxis libertadora do desempenho, por essa Casa do Congresso Nacional, da função primária que, histórica e institucionalmente, sempre lhe pertenceu: a função de legislar.

É por isso que o exame das razões expostas pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, na decisão em causa, leva-me a ter por descaracterizada, ao menos em juízo de sumária cognição, a plausibilidade jurídica da pretensão mandamental ora deduzida nesta sede processual.

(...)

A construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados,

além de propiciar o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, parece demonstrar reverência ao texto constitucional, pois - reconhecendo a subsistência do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias (não compreendidas, unicamente, aquelas abrangidas pela cláusula de pré-exclusão inscrita no art. 62, § 1º, da Constituição, na redação dada pela EC nº 32/2001) - preserva, íntegro, o poder ordinário de legislar atribuído ao Parlamento.

Mais do que isso, a decisão em causa teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará - na visão e na perspectiva do Poder

Legislativo (e não nas do Presidente da República) - a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta temática própria, sem prejuízo da observância do bloqueio procedimental a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição, considerada, quanto a essa obstrução ritual, a interpretação que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados” (grifos meus).

Mutatis mutandis, ao menos nesse juízo sumário de deliberação, entendo que se faz necessário manter de pé a interpretação que o Congresso Nacional vem conferindo, há mais de vinte anos, ao art. 66, § 4º e § 6º, do texto constitucional, sem que esta nunca tenha sido contestada.

Com efeito, uma conclusão que imponha uma jamais cogitada cronologia na análise dos vetos, não apenas reduziria substancialmente o importante “poder de agenda” do Congresso Nacional, desequilibrando as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, como também subtrairia deste último o que há de mais inerente no funcionamento parlamentar, a saber, a escolha, essencialmente política, de sua pauta de deliberações, que teoricamente deve corresponder às

prioridades da nação em um dado momento histórico.

Além de todas as razões acima expostas, que, neste juízo provisório, dificultam sobremaneira a pronta percepção do direito líquido e certo invocado no *writ* sob exame, também verifico a inviabilidade da concessão de medida liminar pleiteada em razão da ausência de real e iminente perigo na demora.

Com efeito, os atos especificamente atacados nesta impetração foram a deliberação e a aprovação, em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de mero **requerimento** para que fosse imprimido regime de urgência à tramitação do Veto Parcial 38/2012, aposto pela Presidenta da República ao Projeto de Lei 2.565/2011.

Conforme observado pelo Ministro Luiz Fux, na decisão ora agravada, o impetrante, em sua peça inicial, não trouxe informação sobre a existência de uma data concretamente definida para a apreciação do referido veto presidencial.

De fato, a sessão conjunta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que, supostamente, poderia ameaçar o direito invocado

pelo parlamentar ora impetrante sequer se encontra agendada.

É dizer, a deliberação parlamentar objeto deste *mandamus* limitou-se a exprimir a intenção do Congresso Nacional, alcançada por votação plenária, de apreciar o veto presidencial acima mencionado de maneira mais célere, o que não deve dispensar, evidentemente, em estrita observância aos arts. 57, § 3º, IV, e 66, § 4º, ambos da Constituição Federal, a convocação de reunião em sessão conjunta com o fim de conhecer do veto e sobre ele deliberar.

Em outras palavras, **nada indica**, até o presente momento, ao contrário do que afirmado na inicial deste mandado de segurança, que o Congresso Nacional esteja na iminência de descumprir as regras constitucionais para a apreciação do Veto Parcial 38/2012.

Todas essas circunstâncias levam-me à conclusão de que esta impetração se mostra precipitada, refletindo, por óbvio, os intensos confrontos de interesses federativos em torno da matéria veiculada no veto parcial, cujo palco é – e deve ser – o Congresso Nacional a respeito.

Sim, porque é no seio do Poder Legislativo que tais interesses essencialmente políticos devem ser naturalmente conformados.

Saliente-se, inclusive, que esta não é a primeira vez que parlamentares, diante de situações de elevada tensão política que precedem deliberações importantes ou de repercussão nacional, têm ajuizado ações mandamentais nesta Corte abordando a questão dos vetos presidenciais, ainda não examinados, com o fim de obstruir a realização de sessões conjuntas no Congresso Nacional.

Em todas essas oportunidades, porém, o Supremo Tribunal Federal, mediante decisões individuais de seus membros, assentou a inocorrência dos requisitos legais para a concessão das medidas liminares, tendo em vista, entre outros fundamentos, (i) o longo período de tempo já transcorrido sem que os vetos mais antigos tivessem sido apreciados (MS 25.443-MC/DF, Rel. Min. Cezar Peluso e MS 25.964-MC/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa), (ii) a plena identidade entre o pedido cautelar e o pleito final, a demonstrar a natureza satisfativa do primeiro (MS 26.763-MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio), e (iii) a inexistência de vetos já aparelhados para a pronta deliberação do Congresso

Nacional, devidamente incluídos na ordem do dia de apreciação das mensagens presidenciais de veto (MS 25.939-MC/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Isso posto, por considerar ausentes, neste juízo de mera delibação, tanto o *fumus bonis iuris* como o *periculum in mora*, requisitos que autorizariam a concessão da medida acauteladora pretendida, dou provimento ao agravo regimental, pedindo vênua ao Relator, Ministro Luiz Fux, e àqueles que o acompanham, para indeferir o pedido de liminar formulado.

É como voto.