

O Senhor Ministro Luiz Fux (Relator): Cuida-se de agravo regimental interposto pela Mesa do Congresso Nacional em face da decisão monocrática proferida em 17/12/2012, que concedeu o pleito liminar nos termos da seguinte ementa:

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 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.

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 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.

Em seu recurso, a Mesa do Congresso Nacional aponta suposta falta de pressuposto processual específico para o manejo do presente *writ*, porquanto “o

*impetrante instruiu o mandado de segurança com prova pré-constituída da existência (sic) vetos com prazos de análise vencidos". Assevera existir "abuso de direito de ação e desvio de finalidade no mandado de segurança", cujo objetivo seria apenas o de "usurpar a vontade da maioria qualificada do parlamento", e não o de "sanar uma suposta irregularidade praticada no âmbito do Congresso Nacional". Aduz que o art. 66, §§4º e 6º, da Constituição da República teria estabelecido "duas formas de tramitação do veto presidencial", de sorte que o "trancamento da pauta do Congresso Nacional somente opera efeitos em relação aos vetos inseridos no mesmo rito, qual seja, o do art. 66, §6º", o que viabilizaria a votação de vetos ainda situados no prazo de deliberação previsto no art. 66, §4º, da CRFB. Por fim, defende a "impossibilidade jurídica de apreciação de matérias interna corporis", forte na ideia de que "o Congresso Nacional possui autonomia para dispor sobre o exercício de suas competências no âmbito interno, autonomia essa que não é passível de controle por outro poder ou órgão público".*

Quantos às consequências da decisão monocrática, a agravante alega que *"a decisão ora impugnada (...) tem efeitos devastadores sobre o funcionamento do Congresso Nacional e das instituições republicanas", na medida em que "todas as proposições de competência do Congresso Nacional estarão obstadas (...) enquanto não apreciados todos os 3060 vetos", gerando "gravame inaceitável à ordem política, econômica e social do país". Afirma ainda que "a decisão em comento usurpa prerrogativa do Poder Legislativo e o deixa de joelhos frente a outro Poder", configurando "clara ingerência na pauta deliberativa do Congresso Nacional por decisão judicial". Sustenta que "a ingerência judiciária no processo político de apreciação de vetos, além de evidentemente infrutífera – eis que (sic) o Congresso Nacional certamente saberá buscar caminhos alternativos para viabilizar suas decisões – é prejudicial e nociva ao processo democrático".*

Em 14/02/2013, a União formulou requerimento de afetação do presente feito ao Plenário do Supremo Tribunal Federal, *"a fim de que seja pacificado o entendimento no sentido de que a obrigatoriedade quanto à observância da ordem cronológica para apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional não se estenda aos vetos cujo prazo de apreciação já tenha expirado". Alega que "é imprescindível que os vetos presidenciais, cujo prazo de deliberação já tenha se expirado, sejam preservados, com o escopo de evitar que se instale no seio da sociedade, verdadeira instabilidade legislativa, com reflexos negativos para todo o país". Segundo narra, a*

superação do déficit deliberativo hoje presente na pauta do Congresso Nacional consumirá um grande intervalo de tempo, o que levaria a “*sério risco de colapso institucional das Casas Legislativas*”. Articula ainda que a apreciação cronológica dos vetos implica “*graves riscos para a segurança jurídica, fiscal e econômica*”, porquanto os dispositivos vetados “*versam sobre matérias sensíveis e complexas, tais como renegociação de débitos tributários e previdenciários, gastos com educação, perdão por dívida do Proer, fator previdenciário, Código Florestal e outras matérias ambientais etc*”. E conclui: “*(...) a apreciação de tais matérias não pode ocorrer de maneira açodada, exigindo, ao revés, um ambiente de normalidade institucional que propicie uma deliberação refletida e responsável*”.

É o relatório.

As razões apresentadas pela Mesa do Congresso Nacional e pela União não são suficientes para alterar o provimento concessivo do pedido liminar.

Preliminarmente, rejeito a questão suscitada pela Mesa do Congresso quanto à ausência de prova pré-constituída do direito líquido e certo afirmado na inicial. Consoante a documentação acostada à peça vestibular (Doc. 01), a pauta da 26ª Sessão Conjunta do Congresso Nacional é clara ao indicar, em sua página de número 74 (setenta e quatro), que se encontram pendentes de apreciação pelo Poder Legislativo federal 3.060 (três mil e sessenta) vetos, dos quais 51 (cinquenta e um) são totais e 3.009 (três mil e nove) parciais, apostos a 204 (duzentos e quatro) projetos de lei. O mesmo documento, logo adiante, especifica o conteúdo de diversos destes vetos, apontando ainda (i) a data de sua leitura, (ii) o prazo da comissão encarregada de relatá-lo e (iii) o prazo do Congresso em apreciá-lo. Sobressai deste documento a existência de vetos recebidos em 2001, 2002, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, para não mencionar aqueles referentes ao próprio ano de 2012. Ora, se há vetos recebidos há mais de uma década, é evidente que a afirmação do impetrante quanto à existência de vetos fora do prazo constitucional de apreciação tem consistência e amparo direto nos elementos dos autos. Sem razão, portanto, a Mesa do Congresso Nacional ao afirmar a falta de prova pré-constituída para a impetração.

Também reputo verificada a verossimilhança das alegações quanto ao justo receio de dano irreparável, aptas a viabilizar a impetração preventiva. Com efeito, estão acostadas aos autos as notas taquigráficas da 26ª Sessão Conjunta do Congresso Nacional, oportunidade em que foi apresentado e

submetido à votação requerimento conjunto de urgência (Requerimento nº 12/2012) para a apreciação do Veto Parcial nº 38/2012. Como registrado no documento (Doc. 02), o pedido de tramitação urgente foi aprovado, no total, por 409 parlamentares (348 deputados e 61 senadores) e rejeitado por 91 (84 deputados e sete senadores). Com a aprovação do aludido requerimento, tornou-se iminente a possibilidade de apreciação do veto parcial nº 38/2012, caracterizando o justo receio em que se lastreia o presente *writ* preventivo.

No mérito, a argumentação recursal também não merece prosperar.

De plano, é necessário assentar premissa fundamental ao enfrentamento das inúmeras questões jurídico-constitucionais suscitadas no presente caso. Trata-se de reconhecer que o modelo de separação de Poderes aqui em discussão não é outro senão aquele delineado concretamente pelas regras expressas da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Imperioso, por essa exata razão, rechaçar, desde logo, quaisquer invocações abstratas do aludido princípio, as quais, sem nenhum conteúdo imediatamente operacional, emprestam-se a esconder preferências subjetivas e arbitrárias quanto a um suposto (e pretensioso) modelo ideal de desenho das instituições básicas do Estado Democrático de Direito. O princípio da separação de Poderes, conquanto consagrado axioma da ciência política, tem sua fisionomia desenhada pelas opções políticas do poder constituinte originário e reformador, histórica e geograficamente bem situados. Destarte, o debate travado nestes autos deve partir do texto constitucional e permanecer nos seus limites, na medida em que o que está em jogo não é o *melhor* modelo de relações entre os Poderes da República, mas sim o sistema *efetivamente incorporado* ao texto da Constituição brasileira em vigor.

No que se refere à matéria versada nestes autos, a Constituição de 1988 efetivamente incorporou uma sequência procedimental bem definida quanto à superação legislativa do veto presidencial aposto a projeto de lei. É sobre tal matéria que dispõem os parágrafos 1º, 4º e 6º do artigo 66 da Constituição da República, *verbis*:

Art. 66. (...)

§ 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.

Nota-se que a disciplina constitucional do veto presidencial e de sua superação legislativa é articulada a partir de regras jurídicas de sentido imediatamente descritivo, não deixando espaço para quaisquer dúvidas quanto ao itinerário que deve ser observado na hipótese: aposto o veto presidencial a um projeto de lei (art. 66, §1º, CRFB), o Congresso terá trinta dias a contar do seu recebimento para apreciá-lo, podendo rejeitá-lo ou mantê-lo (art. 66, §4º, CRFB). Expirado o prazo constitucional de trinta dias, o veto deverá ser colocado na ordem do dia da sessão imediata, trancando a pauta legislativa até sua votação final (art. 66, §6º, CRFB).

Apesar da clareza meridiana da sistemática constitucional, o Congresso brasileiro vem ignorando, por completo, tanto o prazo peremptório de trinta dias para apreciação do veto pendente quanto a consequência imediata do seu descumprimento (*i.e.*, o trancamento automático da pauta legislativa até a respectiva votação). Na prática, os parágrafos do artigo 66 da Constituição são frontalmente descumpridos sem qualquer pudor. Em consequência, acumula-se hoje no Congresso Nacional um estoque de 3.060 vetos pendentes de apreciação, todos com prazo constitucional já vencido.

Nesse cenário de crônica omissão inconstitucional, a questão debatida nestes autos diz respeito à existência ou não de critérios jurídicos que devam orientar a atuação do Poder Legislativo federal na redução do estoque de vetos

acumulados. Posta em outros termos, a questão aqui versada se refere à possibilidade de o Poder Legislativo federal, apesar do manifesto déficit deliberativo quanto ao tema, escolher, segundo critérios estritamente políticos, quais vetos irá deliberar, "pinçando" aqueles que julgar convenientes.

Como já expressamente lançado na decisão monocrática, entendo que, **enquanto permanecer o estado de omissão inconstitucional, é dever do Congresso Nacional proceder à apreciação dos vetos segundo a ordem cronológica de sua comunicação.** É essa a conclusão que, sob o ângulo *descritivo*, melhor capta o sentido e alcance do art. 66, §§ 4º e 6º, da CRFB, ao mesmo tempo em que, sob o ângulo *prescritivo*, melhor realiza os propósitos colimados pelo constituinte de 1988.

Sob o ângulo *descritivo*, é inegável que o texto constitucional fez uma opção clara pelo trancamento de pauta do Congresso Nacional a partir da pendência de um único veto não apreciado dentro do prazo peremptório de trinta dias. Isso significa que, caracterizada a *inertia deliberandi* quanto a um único veto, o Congresso Nacional, por força da Constituição da República, tem suprimido todo o seu poder de agenda até que purgue a mora em que incorreu. É isso que estipula do art. 66, §6º, da CRFB. Diante dessa dinâmica, uma conclusão é inelutável: o primeiro veto recebido e não apreciado tempestivamente deverá sobrestar a deliberação de todos aqueles que eventualmente o sucederem, os quais, portanto, não poderão ser decididos antes que os anteriores o sejam. Em outras palavras: a deliberação acerca de vetos pendentes mais recentes depende da deliberação de todos os vetos anteriores, de sorte que a ordem cronológica é o critério que deve orientar a eliminação do passivo deliberativo do Congresso Nacional em matéria de vetos.

Em verdade, qualquer compreensão que fuja da ordem temporal de recebimento guardaria um inconveniente lógico, ao encerrar contradição manifesta. É que, pela dicção categórica da Constituição, basta a omissão por um único dia após o prazo constitucional para que o Congresso Nacional perca, *ex vi legis* (art. 66, §6º, da CRFB), *todo* o seu poder de agenda pelo trancamento de pauta. Se essa omissão se protraí no tempo a ponto de, pela sucessão de dias, meses e anos, surgirem novos vetos pendentes de apreciação, não faz sentido que o poder de agenda já cabalmente suprimido pela omissão em trinta dias seja devolvido ao Congresso Nacional (agora omisso por intervalo de tempo

muito maior) para que decida sobre quaisquer destes vetos acumulados. Um exemplo ilustra o ponto.

O Veto Parcial nº 44 de 2000 foi apostado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso ao Projeto de Lei nº 2.445/2000, que acrescentou novos parágrafos ao art. 22 da Lei nº 8.212/1991, “*dispensando as instituições religiosas do recolhimento da contribuição previdenciária incidente sobre o valor pago aos ministros de confissão religiosa*”. O veto parcial foi apostado ao PL em 29 de dezembro de 2000, tendo sido lido perante o Congresso Nacional em 27 de março de 2001. Trinta dias após sua leitura, em 26 de abril de 2001, expirou o prazo constitucional do Congresso para a apreciação do Veto Parcial nº 44/2000. Neste exato instante, o Congresso Nacional incorreu em omissão inconstitucional e não tinha outra opção senão votar o citado veto parcial, já que, à luz da Constituição, todas as demais proposições deveriam ter sido sobrestadas. Hoje, em 27 de fevereiro de 2013, 4.325 (quatro mil trezentos e vinte cinco) dias após o fim do prazo constitucional de apreciação, o Veto Parcial nº 44/2000 ainda sequer foi votado.

Ora, não faz qualquer sentido que uma omissão inconstitucional de um único dia tranque a pauta do Congresso Nacional, impondo a deliberação do veto específico pendente, e uma omissão de 4.325 dias, indiscutivelmente mais grave, permita que o Congresso escolha, segundo sua preferência política, qual dos 3.060 vetos pendentes irá apreciar. O absurdo aqui salta aos olhos: a inércia deliberativa de um dia não dá qualquer opção ao legislador sobre o que votar; já a inércia deliberativa de 4.325 dias abriria ao legislador 3.060 opções quanto ao que votar. Uma violação constitucional mais grave acaba recebendo resposta menos vigorosa do ordenamento jurídico. Não há como sustentar esse entendimento.

Daí por que não se pode reconhecer qualquer margem de escolha ao legislador quanto à ordem dos vetos que deverá analisar, sempre que caracterizada omissão inconstitucional em razão de *inertia deliberandi*. A forma de votação dos vetos pendentes deverá ser pautada pela ordem cronológica, como se extrai da sistemática contida no art. 66, §§ 4º e 6º, da CRFB.

Não bastasse ser a exegese mais fiel ao sentido e ao alcance das regras jurídicas positivadas nos §§ 4º e 6º do art. 66 da CRFB, a ordem cronológica de apreciação dos vetos, quando há estoque acumulado, é ainda a que melhor



prestigia a função deliberativa do Poder Legislativo pretendida pelo constituinte de 1988, criando uma rede de incentivos que melhor promove a efetividade da Constituição. A ordem cronológica é, portanto, não só *verdadeiramente extraível* da Constituição, sob o ângulo *descritivo*, como também *necessariamente recomendável*, sob o ângulo *prescritivo*.

De fato, a previsão constitucional de trancamento de pauta consubstancia norma restritiva das prerrogativas do parlamento, na medida em que tolhe a margem de autonomia que normalmente lhe cabe para definir sua agenda política. Justamente porque restritiva dessa liberdade legislativa, a possibilidade de trancamento de pauta representa um autêntico *custo* para o funcionamento do Congresso Nacional. Vencido o prazo constitucional, não se pode decidir sobre qualquer outra matéria, senão aquela vetada pelo Presidente da República. No modelo desenhado pelo constituinte de 1988, esse custo foi a exata medida encontrada para dissuadir a inação congressual quanto à apreciação de vetos apostos pelo Presidente da República a projetos de lei. Assim é que, além de impor a deliberação legislativa dentro de trinta dias (art. 66, §4º, CRFB), o constituinte procurou acautelar seu comando através da atribuição de um evidente custo ao Congresso pelo seu descumprimento: a perda do poder de agenda até a votação do veto pendente (art. 66, §6º, CRFB).

Como já apontado na decisão liminar, o objetivo da Constituição de 1988 ao impor a deliberação legislativa foi fortalecer as discussões parlamentares, sensivelmente esvaziadas no regime constitucional pretérito. Com efeito, sob a vigência da Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/69, prevalecia um modelo de aprovação tácita do veto presidencial como consequência da não deliberação legislativa dentro do prazo assinalado de 45 dias (art. 59, §4º). Tal sistemática se afeiçoava ao regime autoritário de outrora, marcado pelo agigantamento do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. A Constituição de 1988 pretendeu romper com esse quadro. Ao abolir a aprovação tácita do veto pelo decurso do tempo, bem como ao impor sua deliberação em trinta dias, sob pena do trancamento de pauta, a Carta de 1988 buscou resgatar a vitalidade legislativa brasileira, reconhecendo que, em matéria de processo legislativo, a última palavra será do Congresso Nacional; e esta última palavra deverá ser dada.

Pois bem. Diante do desenho institucional traçado pelo constituinte para atingir seu objetivo de estimular a deliberação tempestiva do legislador, é preciso reconhecer que a ordem cronológica de apreciação dos vetos pendentes é a forma que melhor preserva este propósito e evita manobras políticas em evidente fraude à Constituição.

Deveras, o custo do trancamento de pauta e da deliberação sobre o veto pendente de apreciação é imposto ao legislador desde o primeiro dia seguinte ao vencimento do prazo constitucional de trinta dias. Caso o legislador permaneça omissor, este custo político não poderá, via hermenêutica constitucional, ser reduzido, sob pena de distorção do esquema de incentivos delineado pelo próprio constituinte. Vale dizer: se o legislador perde todo o seu poder de agenda em razão de inércia deliberativa logo ao final do prazo de trinta dias assinalado pela Constituição, ele não poderá recuperar, mesmo que em parte, esse poder no caso de permanecer omissor por ainda mais tempo. Se houver essa recuperação do poder de agenda, corrói-se o modelo articulado pela Carta de 1988, uma vez que quanto mais longa for a omissão inconstitucional mais poder de agenda o Congresso recuperará.

Na hipótese já apontada linhas atrás, a inércia deliberativa do legislador em 2001 lhe retirava, por completo, qualquer opção sobre o que votar. Apenas o Veto Parcial nº 44 de 2000 poderia ser votado. Caso não prevaleça a ordem cronológica de apreciação dos vetos, abrem-se hoje ao legislador 3.060 opções quanto ao que votar. Em poucas palavras, a omissão inconstitucional passará a ser estratégia política de maximização do poder de agenda do Congresso Nacional, em franca contradição com o dever de deliberação tempestiva que impõe a Constituição de 1988. Mais ainda: ao invés de estimular a votação oportuna do veto presidencial, como quer a letra fria do art. 66 da Constituição, tal interpretação ensejará exatamente o efeito contrário, *i.e.*, a postergação *ad eternum* das deliberações legislativas quanto aos vetos.

De fato, qualquer veto politicamente polêmico acabará sendo sistematicamente preterido por outros mais recentes e menos tormentosos para as forças políticas do momento. Quanto mais longa a omissão do Congresso, mais opções de vetos novos terá para votar. A prevalecer a 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 dever de deliberar e pôr fim ao processo legislativo em pura faculdade congressional, exercida segundo os caprichos dos detentores ocasionais do poder. Haverá, assim, vetos que jamais serão votados, como, aliás, já sugere a Advocacia-Geral da União, aduzindo uma pretensa estabilização de situações que se formaram sob o pálio dessa censurável falta de pontualidade do Congresso Nacional.

Em hermenêutica constitucional, deve-se prestigiar a exegese que realize, na maior extensão possível, a efetividade dos comandos constitucionais. Na hipótese destes autos, é a interpretação vinculada à ordem cronológica de apreciação dos vetos a que melhor prestigia o dever constitucional de deliberação legislativa previsto no art. 66, §4º, da Constituição, na medida em que mantém a rede de incentivos criada pelo constituinte para induzir a atuação legislativa, evitando que os custos políticos da *inertia deliberandi* sejam mitigados pela própria recalcitrância do Congresso Nacional.

Ante o exposto, só há uma conclusão extraível do art. 66, §§ 4º e 6º, da CRFB: a existência de estoque de vetos pendentes de apreciação legislativa suprime o poder de agenda do Congresso, cuja plenitude somente poderá ser restabelecida com fim do déficit deliberativo, sanado a partir de votação em ordem cronológica de comunicação dos vetos já recebidos.

Carece de fundamento a suposta distinção sugerida pela Mesa do Congresso Nacional entre os §§ 4º e 6º do art. 66 da CRFB, enquanto dispositivos consagradores de diferentes ritos de tramitação dos vetos presidenciais. Segundo articula a agravante, os vetos que não estivessem com o prazo constitucional de apreciação expirado poderiam ser apreciados em qualquer ordem, já que não lhes seria aplicável a previsão do §6º do art. 66 da Constituição, mas apenas o §4º do mesmo artigo.

O argumento é equivocado porque ignora que os aludidos parágrafos não estabelecem ritos diferenciados de tramitação dos vetos presidenciais. O rito é único, desdobrado nas diferentes fases indicadas nos parágrafos do artigo 66 da Constituição. Aliás, o próprio §6º do art. 66 reporta-se ao seu §4º, a evidenciar a íntima vinculação entre os dois dispositivos. Obviamente vetos apreciados tempestivamente não terão o condão de trancar a pauta do Congresso Nacional. Sem embargo, basta que haja um único veto fora do prazo constitucional para que §6º do art. 66 da Constituição interdicte, em seus termos claros, “todas as

*demais proposições*”, aí incluídos os vetos ainda dentro do prazo de trinta dias. Destarte, a interpretação sugerida pela Mesa do Congresso só faz sentido em um contexto de perfeito funcionamento das instituições, em que não há estoque de vetos acumulados.

Resta definir se, em um cenário de flagrante *inertia deliberandi* quanto aos vetos presidenciais, todas as deliberações legislativas estariam interditadas, como indica a letra fria da Constituição, ou, de outro modo, apenas deliberações quanto aos vetos deveriam ficar sobrestadas. O deslinde dessa questão requer a consideração de entendimento já sufragado pelo i. Min. Celso de Mello, decano desta Corte, nos autos do MS nº 27.931, oportunidade em que Sua Excelência chancelou a interpretação dada pelo Poder Legislativo ao art. 62, §6º, da CRFB, de sorte a reduzir teleologicamente o alcance do trancamento de pauta ali previsto para alcançar somente projetos de lei ordinária que veiculem matéria suscetível de disciplina por medida provisória.

Ainda que tal entendimento tenha sido adotado em pronunciamento monocrático, sob cognição sumária (confirmado posteriormente em voto no julgamento definitivo), parece-me a solução adequada também para a previsão do trancamento de pauta previsto no art. 66, §6º, da Constituição. Isso porque, em *primeiro* lugar, as situações são extremamente similares, reclamando soluções coerentes entre si. Em ambos os casos há uma previsão de interdição do funcionamento do Poder Legislativo em razão de ato do Presidente da República. Nada mais razoável do que fixar a mesma compreensão quanto aos regimes jurídico-constitucionais do trancamento da pauta legislativa. Em *segundo* lugar, a exegese restritiva do comando constitucional é oriunda do próprio Poder Legislativo, cujo papel na fixação de sentido ao texto constitucional não pode ser negligenciado. Com efeito, uma sociedade verdadeiramente democrática requer um Poder Judiciário que não se arvore à condição de monopolista da hermenêutica constitucional. A restrição do alcance do art. 66, §6º, da Constituição não configura, portanto, qualquer voluntarismo judicial, senão apenas aplicação analógica de entendimento já existente e criado pelo Congresso Nacional brasileiro. Não bastasse o exposto, a interpretação legislativa é também a que melhor acomoda os bens jurídicos em jogo, evitando que os poderes constitucionais da Presidência da República acabem por inviabilizar o próprio funcionamento parlamentar.

Assim é que o rigor com que redigido o art. 66, §6º, da Constituição deve ser mitigado, de modo que a pendência de veto presidencial ainda não apreciado pelo Congresso Nacional acarrete, a partir do trigésimo primeiro dia do prazo constitucional, apenas a supressão do poder de escolha aleatória de vetos para fins de análise e deliberação.

Nesse cenário, decisão liminar já realizou a interpretação necessária à acomodação otimizada dos interesses aqui em jogo. Assim é que, de um lado, atendendo aos comandos categóricos do art. 66, §§ 4º e 6º, da CRFB, determinou a observância da ordem cronológica de apreciação dos vetos presidenciais. De outro lado, porém, não manietou o Congresso Nacional a ponto de tolher-lhe a prerrogativa de apreciar proposições de outra natureza, razão pela qual as Casas Legislativas permanecem soberanas para definir sua pauta política segundo os imperativos de governabilidade.

Daí por que os argumentos lançados pela Advocacia-Geral da União em seu requerimento são incompreensíveis e manifestamente contraditórios. Segundo narrado, seria *“imprescindível que os vetos presidenciais, cujo prazo de deliberação já tenha se expirado, sejam preservados, com o escopo de evitar que se instale no seio da sociedade, verdadeira instabilidade legislativa, com reflexos negativos para todo o país”*. Afirma ainda a superação do déficit deliberativo hoje presente na pauta do Congresso Nacional consumirá um grande intervalo de tempo, o que levaria a *“sério risco de colapso institucional”* das Casas Legislativas. Aponta, por fim, que a apreciação cronológica dos vetos implica *“graves riscos para a segurança jurídica, fiscal e econômica, porquanto os dispositivos vetados versam sobre matérias sensíveis e complexas, tais como renegociação de débitos tributários e previdenciários, gastos com educação, perdão por dívida do Proer, fator previdenciário, Código Florestal e outras matérias ambientais etc”*. E conclui: *“(...) a apreciação de tais matérias não pode ocorrer de maneira açodada, exigindo, ao revés, um ambiente de normalidade institucional que propicie uma deliberação refletida e responsável”*.

Ora, em nenhum momento a decisão monocrática determinou qualquer prazo para apreciação dos vetos pendentes. Determinou, apenas, sua análise e votação em ordem cronológica de comunicação. Assim é que o Congresso Nacional poderá refletir sobre cada um dos vetos pelo tempo que julgar conveniente e oportuno, procedendo à respectiva votação somente quando entender devidamente amadurecida a discussão. O *ritmo* de redução do estoque

acumulado de vetos será ditado pelo próprio Congresso Nacional, respeitada apenas a ordem cronológica de comunicação imposta pelo art. 66, §§ 4º e 6º, da Constituição. Não se compreende, portanto, a razão pela qual a União menciona um suposto açodamento que poderia ocorrer na votação das matérias vetadas.

Os argumentos da AGU são também contraditórios porque, de um lado, apontam para um pretense “*grande intervalo de tempo*” que seria necessário para que todos os vetos pendentes sejam votados, gerando “*graves reflexos para o Estado e toda a sociedade*”; de outro lado, porém, as razões revelam receio de uma suposta apreciação açodada das matérias vetadas, que deveria, ao revés, ser “*refletida e responsável*”. Ora, o “*grande intervalo de tempo*” a que se opõe a AGU é justamente condição necessária para que a deliberação parlamentar seja “*refletida e responsável*”. Daí a perplexidade que decorre do requerimento.

A bem de ver, os riscos para a segurança jurídica, fiscal e econômica apontados no requerimento da União nada se relacionam com a decisão liminar. São os riscos inerentes à própria apreciação dos vetos pendentes de deliberação; riscos esses que existirão inexoravelmente, independente do momento em que ocorra a decisão do Congresso Nacional. A AGU, portanto, insurge-se contra a própria deliberação dos vetos acumulados, e não contra a ordem cronológica da sua apreciação. Consoante narra, quer evitar que determinadas discussões sejam reabertas, olvidando-se, porém, que essas discussões nunca foram fechadas, na medida em que o processo legislativo somente tem fim com a apreciação do veto presidencial pelo Poder Legislativo. E tal apreciação, ressalte-se, configura autêntico dever constitucional do Congresso Nacional (CRFB, art. 66, §4º), que dele não poderá se furtar. Nesse cenário, é a demora em decidir e não a decisão em si que corrói a segurança jurídica, fiscal e econômica, ameaçando a estabilidade do ordenamento jurídico com potencial superação de veto presidencial a qualquer instante. A instabilidade legislativa – que a União supostamente quer evitar – já está, a rigor, presente no seio da sociedade como desdobramento da própria *inertia deliberandi*.

Por fim, antes que se conclua o presente voto, necessário ressaltar um aspecto do caso vertente apontado na petição de agravo que, com a devida vênia, revela-se de todo equivocado. Segundo a Mesa do Congresso Nacional, a

decisão monocrática que impôs a apreciação dos vetos em ordem cronológica teria usurpado “*prerrogativa do Poder Legislativo e o deixado de joelhos frente a outro Poder*”, configurando “*clara ingerência na pauta deliberativa do Congresso Nacional por decisão judicial*”. A observação não é verdadeira por qualquer dos motivos indicados.

Em *primeiro* lugar, o provimento liminar apenas aplicou o comando constitucional previsto no art. 66, §§ 4º e 6º, da CRFB, cujo sentido é, tanto sob ângulo o *descritivo* quanto sob o ângulo *prescritivo*, essencialmente vinculado à ordem cronológica de apreciação dos vetos. 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.

Em *segundo* lugar, a decisão monocrática não coloca o Poder Legislativo de joelhos perante o Poder Judiciário. Muito ao contrário, ela lança as bases para uma atuação verdadeiramente independente do Congresso Nacional, revitalizando uma prerrogativa institucional do Legislativo que de há muito vem sendo amesquinhada por uma política incompatível com o Estado Democrático de Direito e com a cláusula pétrea da Separação de Poderes. O quadro atual de apatia no exercício dessa autoridade revela uma dinâmica nefasta de funcionamento legislativo, capaz inclusive de tornar letra morta um prazo constitucional peremptório.

*Ex positis*, voto pelo desprovimento do presente agravo regimental para fins de manter a decisão monocrática concessiva do pleito liminar, de modo a impedir que o Congresso Nacional delibere acerca do veto presidencial nº 38/2012 antes que proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente data, em ordem cronológica de recebimento de sua respectiva comunicação.

Brasília, 27 de fevereiro de 2013.

Ministro **Luiz Fux**

Relator

*Documento assinado digitalmente*