



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Dhyego Marcus Cruz e Silva

**MUDANÇA INSTITUCIONAL NO CONGRESSO NACIONAL:
Uma análise a partir da judicialização do veto dos *royalties* do petróleo**

Brasília

2020

Dhyego Marcus Cruz e Silva

**MUDANÇA INSTITUCIONAL NO CONGRESSO NACIONAL:
Uma análise a partir da judicialização do veto dos *royalties* do petróleo**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo de João Braga

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2020

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Silva, Dhyego Marcus Cruz e.

Mudança institucional no Congresso Nacional [manuscrito] : uma análise a partir da judicialização do veto dos royalties do petróleo / Dhyego Marcus Cruz e Silva. -- 2020.

204 f.

Orientador: Ricardo de João Braga.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2020.

1. Judicialização da política , Brasil. 2. Poder legislativo, Brasil. 3. Processo legislativo, Brasil. 4. Ativismo judicial, Brasil. 5. Royalties do petróleo, Brasil. 6. Mandado de segurança, estudo de caso, Brasil. I. Título.

CDU 32:342.56(81)



CAMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do trabalho de conclusão:

MUDANÇA INSTITUCIONAL NO CONGRESSO NACIONAL: Uma análise a partir da judicialização do veto dos royalties do petróleo

Autor (a): **Dhyego Marcus Cruz e Silva**

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 30 de novembro de 2020.

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos
IESP - UERJ

Documento assinado eletronicamente por:

Presidente: **prof. Dr. Ricardo do João Braga** - Programa de Pós-Graduação – Câmara dos Deputados
Examinador: **prof. Dr. Fábio de Barros Correia Gomes** - Programa de Pós-Graduação – Câmara dos Deputados



Documento assinado por: Fabio de Barros Correia Gomes, Ricardo de João Braga
Selo digital de segurança: 2020-JZUE-SYNK-CXJR-UWSD.

À minha mãe Ana, à minha esposa Paula, e à minha filha Sara,
mulheres da minha vida, amores eternos.

Agradecimentos

Agradeço a Deus e a Santo Expedido, como um homem de fé que sou, pelas tantas vezes que os invoquei em busca de luz, inspiração e paz espiritual.

À minha mãe Ana, por ter dedicado sua vida aos filhos e investir incondicionalmente em minha formação educacional e moral, e por ser um exemplo de mulher guerreira e vencedora.

À minha esposa Paula, por sempre incentivar meus projetos e sonhos, por estar ao meu lado durante toda essa jornada, por ser paciente e compreensível com as inúmeras horas de minha ausência, e por todo amor e carinho que me acalantou nos momentos de ansiedade e preocupação.

À minha filha Sara, por me fazer sentir orgulhoso e por ver em mim um paizão. Aos meus irmãos pelos incentivos e ajuda, e por suportarem tantas falações sobre os estudos. Às minhas famílias Cruz, Rezende e Teixeira por serem meu porto seguro, onde encontro refúgio sempre que necessário.

Ao meu orientador Prof. Dr. Ricardo Braga, por acreditar no meu potencial, pelas inúmeras dicas e conversas construtivas que trouxeram uma nova visão e estrutura a minha pesquisa, fundamental ao meu desenvolvimento, e por sua disponibilidade, objetividade, simplicidade e paciência.

Aos professores do CEFOR, especialmente o Fábio Gomes, Antônio Barros, Ricardo Martins, Nelson Gomes e Ana Regina, pelo imenso conhecimento compartilhado nas disciplinas e pelos bate-papos que somaram ao meu crescimento acadêmico. De forma geral, a todo o corpo técnico do CEFOR, local que fazia sentir como nos bons tempos de graduando na Universidade de Brasília.

Aos grandes amigos da vida, aos colegas de turma e do trabalho, por tantos bons momentos compartilhados, que suavizaram este trilhar árduo do mestrado, já me desculpando por não conseguir nominá-los aqui como eu gostaria. A todos que de alguma forma contribuíram para a conclusão dessa etapa de crescimento em minha vida.

“As leis mudam segundo os acontecimentos, mas jamais, senão raramente, se vê mudarem as instituições; o que faz com que as leis novas não bastem, porque não se adaptam às instituições que persistem” Nicolau Maquiavel

Resumo

O ambiente político é estruturado por uma dinâmica institucional caracterizada por constantes tensões e conflitos decorrentes da relação entre atores e instituições. Esses atores exploram ativamente as “regras do jogo”, como as atinentes ao processo legislativo. No Congresso Nacional (CN) há uma multiplicidade dessas regras, constitucionais e regimentais, que regem os trabalhos e estruturam comportamentos. Embora majoritariamente formais e escritas, elas geram disputas em torno de seu significado, interpretação e forma de aplicação na prática, durante a tramitação de proposições legislativas. Parte desses conflitos não encontra solução na arena política e acaba migrando para o Poder Judiciário, por meio da judicialização do processo legislativo, fenômeno cada vez mais crescente. Um dos instrumentos utilizados é o mandado de segurança (MS), pelo qual os parlamentares, como autênticos partícipes desse processo legiferante, ingressam no Supremo Tribunal Federal (STF), arguindo, em muitos casos, questionamentos em torno dessas regras. Nesse contexto, o objetivo do estudo foi verificar como decisões do STF, nessas ações, provocam ou contribuem com mudanças institucionais no CN, transformando-o. Para tanto, valeu-se do método de estudo de caso, cuja unidade de análise foi o MS nº 31.816, relativo ao veto presidencial aposto ao Projeto de Lei de redistribuição dos *royalties* do petróleo. A abordagem da pesquisa não foi analisar a fundamentação jurídica ou doutrinária das decisões judiciais, tampouco traçar limites da atuação do STF no Poder Legislativo. A pesquisa utilizou-se de um olhar institucionalista, focado na mudança institucional, relacionando de forma inovadora esse complexo fenômeno com o da judicialização do processo legislativo. Esse MS, que teve grande repercussão política e importantes desdobramentos no CN, revelou um quadro institucional de contestação das regras formais de deliberação dos vetos presidenciais. Verificou-se que o conflito quanto a essas regras não se iniciou com a judicialização, que teve um papel relevante no processo de mudança, porém secundário. Concluiu-se que a mudança institucional no CN no caso em análise não se realizou de forma abrupta, decorrente de fatores externos, como sustenta grande parte das tradicionais abordagens neoinstitucionalistas. Ela foi gradual e transformadora, identificada a partir de modelo teórico específico. Além disso, se processou de forma endógena, ao longo dos anos, pelo acúmulo de inúmeros conflitos protagonizados pelos próprios parlamentares, que desafiavam as instituições em questão. E resultou em uma alteração da práxis decisória adotada há décadas e uma reconfiguração do poder atribuído à Mesa do CN.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Mudança Institucional. Judicialização. Processo Legislativo. MS nº 31.816. *Royalties* do Petróleo.

Abstract

The political environment is structured by an institutional dynamic characterized by constant tensions and conflicts arising from the relationship between actors and institutions. These actors actively explore the "rules of the game", such as those related to the legislative process. In the National Congress (CN) there is a multiplicity of these rules, constitutional and regimental, that govern the work and structure behaviors. Although most of them are formal and written, they generate disputes about their meaning, interpretation, and form of application in practice during the processing of legislative proposals. Part of these conflicts does not find a solution in the political arena and ends up migrating to the Judiciary, through the judicialization of the legislative process, a phenomenon that is increasingly growing. One of the instruments used is the writ of mandamus (MS), by which congressmen, as authentic participants in this legalizing process, enter the Supreme Court (STF), arguing, in many cases, questions about these rules. In this context, the objective of the study was to verify how STF decisions, in these actions, provoke or contribute to institutional changes in the CN, transforming it. To do so, it used the case study method, whose unit of analysis was MS n° 31.816, relating to the presidential veto affixed to the Bill for the redistribution of oil royalties. The research approach was not to analyze the legal or doctrinal basis of judicial decisions, nor to draw limits to the STF's action in the Legislative Branch. The research used an institutionalist view, focused on institutional change, relating this complex phenomenon in an innovative way to the judicialization of the legislative process. This MS, which had great political repercussions and important developments in the CN, revealed an institutional framework for challenging the formal rules of deliberation of presidential vetoes. The conflict over these rules did not begin with judicialization, which played an important but secondary role in the process of change. It was concluded that the institutional change in the CN in this case did not take place abruptly, due to external factors, as underlies much of the traditional neo-institutionalist approaches. It was gradual and transformative, identified from a specific theoretical model. In addition, over the years it has been processed in an endogenous manner by the accumulation of innumerable conflicts led by the parliamentarians themselves, which challenged the institutions in question. This resulted in a change in the decision-making practice adopted decades ago and a reconfiguration of the power attributed to the CN.

Keywords: Legislative Power. Institutional Change. Judicialization. Legislative Process. MS n° 31.816. *Oil Royalties*.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura explicativa dos tipos de mudança institucional.	60
Figura 2 – Tramitação dos PLs que trataram da redistribuição dos <i>royalties</i> do petróleo.	74
Figura 3 – Estrutura do processo de mudança gradual e transformadora observada no CN.	131

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos MS impetrados por parlamentares que questionam atos do processo legislativo, referente a alguma proposição legislativa no CN, entre os anos de 1988 e 2019.	65
Gráfico 2 – Número de MS apresentados por parlamentares, referente a cada proposição legislativa em análise.	67

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de mudança institucional de acordo com as variáveis “processo de mudança” e “resultado da mudança”.....	51
Quadro 2 – Tipos de mudança institucional e suas características principais.....	57
Quadro 3 – Questões de Ordem formuladas por parlamentares durante a sessão conjunta do CN, realizada no dia 12 de dezembro de 2012, relativas à deliberação do requerimento de urgência para o Veto nº 38/2012.....	76
Quadro 4 – PECs apresentadas por parlamentares no SF e na CD em 2013, propondo modificações das regras constitucionais de deliberação dos vetos presidenciais.	124
Quadro 5 – Comparativo entre o texto inicial do PRN nº 2/2013, aprovado pelas Mesas da CD e do SF, e o texto alternativo apresentado durante a sessão do CN na qual foi lido e deliberado o referido projeto.	127

LISTA DE SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGR	Agravo Regimental
AGU	Advocacia-Geral da União
ASF	Advocacia do Senado Federal
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CN	Congresso Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DCD	Diário da Câmara dos Deputados
DCN	Diário do Congresso Nacional
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
DOU	Diário Oficial da União
DSF	Diário do Senado Federal
EC	Emenda Constitucional
ES	Espírito Santo
MP	Medida Provisória
MS	Mandado(s) de Segurança
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei

PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLS	Projeto de Lei do Senado
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPA	Projeto de Lei do Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Projeto de Resolução do Congresso Nacional
PRS	Projeto de Resolução do Senado Federal
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RCCN	Regimento Comum do Congresso Nacional
RCN	Resolução do Congresso Nacional
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
RJ	Rio de Janeiro
SF	Senado Federal
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 DEBATE TEÓRICO ACERCA DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, DINÂMICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL.....	20
2.1 OS LIMITES DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DO PODER LEGISLATIVO	20
2.2 CONTEXTUALIZANDO A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, O ATIVISMO JUDICIAL E O PROTAGONISMO POLÍTICO DO STF	26
2.3 INSTITUIÇÕES E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS	30
2.3.1 Compreendendo os aspectos da mudança institucional.....	41
2.3.2 Apresentando um modelo de análise da mudança institucional	50
3 METODOLOGIA E DADOS	62
4 ESTUDO DE CASO (PARTE I): MS Nº 31.816, REFERENTE AO VETO APOSTO AO PROJETO DE LEI DE REDISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> DO PETRÓLEO.	70
4.1 CONTEXTO INICIAL.....	70
4.2 PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 448, DE 2011 (PL Nº 2.565/2011, NA CD) E O VETO Nº 38, DE 2012.....	74
4.3 JUDICIALIZANDO O PROCESSO LEGISLATIVO: MS Nº 31.816 E OS ARGUMENTOS DO PARLAMENTAR IMPETRANTE	82
4.4 ANÁLISE DA DECISÃO JUDICIAL LIMINAR PROFERIDA NO MS Nº 31.816.....	87
4.5 PRIMEIROS DESDOBRAMENTOS NO CN DA DECISÃO JUDICIAL NO MS Nº 31.816 E A TENTATIVA DE DELIBERAÇÃO DO VETO Nº 38/2012	91
5 ESTUDO DE CASO (PARTE II): DESDOBRAMENTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO À LUZ DA TEORIA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL.	102
5.1 A PRÁXIS DECISÓRIA ANTERIOR E OS CONFLITOS E QUESTIONAMENTOS INSTITUCIONAIS PRETÉRITOS.....	102
5.2 O ALCANCE DA DECISÃO LIMINAR NO MS Nº 31.816, A DECISÃO FINAL DO STF E AS NOVAS TENTATIVAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL ENDÓGENA	120
5.3 A MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL E TRANSFORMADORA NO CN A PARTIR DA JUDICIALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO: ANÁLISE E REFLEXÕES FINAIS	126
6 CONCLUSÃO.....	136
REFERÊNCIAS	140
APÊNDICE A - MS IMPETRADOS POR PARLAMENTARES QUE QUESTIONAM ATOS DO PROCESSO LEGISLATIVO, REFERENTE A ALGUMA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA, ENTRE OS ANOS DE 1988 E 2019, E QUE TIVERAM PEDIDO DE LIMINAR DEFERIDO NO STF.....	158

APÊNDICE B - RESUMO DAS MANIFESTAÇÕES PARLAMENTARES ACERCA DO VETO Nº 38/2012, DAS DECISÕES JUDICIAIS NO MS Nº 31.816 E DA DELIBERAÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS.	161
APÊNDICE C - PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS DE DELIBERAÇÃO DE VETOS ENTRE 1988 E 2019.	201

1 INTRODUÇÃO

O Congresso Nacional brasileiro é composto por um conjunto de instituições complexas, caracterizadas por uma multiplicidade de regras formais. Parte dessas instituições, definidas de forma sintética como as “regras do jogo”, dizem respeito ao processo legislativo, ou processo de formação dos atos normativos, e envolvem tanto disposições constitucionais, quanto regimentais, estas últimas internas ao Poder Legislativo.

As regras formais são, portanto, características das instituições políticas. Elas estruturam e regem a ordem dos trabalhos dentro dessas instituições, estabelecem parâmetros de atuação e comportamento dos atores, bem como envolvem a distribuição de poder e autoridade. Ainda que formalizadas, as regras dos “jogos políticos” são caracterizadas intrinsecamente e permanentemente por ambiguidades, produzidas e exploradas ativamente pelos atores que delas participam, o que as tornam ambiente de constantes conflitos políticos (KNIGHT, 1992; SHEINGATE, 2010; MAHONEY; THELEN, 2010).

Durante a tramitação de uma determinada proposição legislativa, as regras do processo legislativo estão sujeitas constantemente a tensões e contestações políticas, na medida em que os parlamentares lutam por seu significado, forma de aplicação e cumprimento, já que continuamente essas regras oferecem oportunidades para margem criativa por parte desses atores (SHEINGATE, 2010).

Essa luta para definir as instituições é o que promove a dinâmica institucional, termo que remete “à conexão entre fatores institucionais e processos políticos” (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 170), e que impulsiona o desenvolvimento e a mudança institucional, processo em que instituições são criadas e recriadas por um grande número de atores com interesses divergentes (STREEK; THELEN, 2005).

Os conflitos políticos, no entanto, e por razões diversas, nem sempre são solucionados no âmbito do Congresso Nacional. Muitos deles acabam migrando para o Poder Judiciário, por meio da judicialização da política. No caso do processo legislativo, o STF admite a possibilidade de que os parlamentares no exercício de seu mandato, e somente eles, como autênticos partícipes do processo de formação das leis, ajuízem ação de mandado de segurança para garantia do devido processo legislativo, contra atos que contrariem as regras constitucionais ou atentem contra direitos fundamentais e demais cláusulas pétreas.

Ao se admitir o controle judicial de atos do Poder Legislativo no âmbito do processo legislativo, ainda que em situações excepcionais, essa judicialização tem se tornado cada vez mais corriqueira, permitindo que o STF adentre na dinâmica institucional, ao ser chamado a se pronunciar sobre regras do processo decisório, e, principalmente, ao proferir decisões que podem ter efeitos além da mera suspensão da tramitação de determinada proposição legislativa impugnada, podendo ocasionar desdobramentos significativos no Congresso Nacional, inclusive quanto aos aspectos de mudança institucional.

Dentro deste dinâmico contexto, a problemática do presente estudo concentra-se no seguinte questionamento geral: como o Congresso Nacional se transforma diante da judicialização de atos do processo legislativo federal provocada por parlamentares? De forma específica, a pesquisa busca responder como decisões do STF, resultantes da judicialização de atos do processo legislativo federal por parlamentares, podem provocar mudanças institucionais no Congresso Nacional?

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo geral verificar como decisões do STF, em sede de mandados de segurança impetrados por parlamentares que questionam atos do processo legislativo, e se referiram a pelo menos uma proposição, em qualquer de suas fases, podem provocar ou contribuir com mudanças nas regras de formação dos atos normativos, alterando, dessa forma, o processo de tomada de decisões no Congresso Nacional. E especificamente, verificar o tipo de mudança institucional promovida, segundo modelo teórico a ser apresentado.

Para tanto, será utilizado o método de estudo de caso, por entender que possibilita compreender fenômenos sociais e políticos complexos, além de fornecer “uma visão mais abrangente da realidade” (GERRING, 2019, p. 272). Além disso, permite responder problemas de pesquisa com perguntas do tipo “como” e investigar empiricamente “um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 19 e 32).

É, portanto, por meio de investigação empírica que o estudo de caso proposto nesta pesquisa vai “proporcionar uma visão global do problema”, além de “identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados” (GIL, 2002, p. 55).

O caso escolhido é o MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n), impetrado no STF em dezembro de 2012, pelo deputado federal Alessandro Molon, contra ato legislativo relativo ao Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), aposto ao projeto de lei que redistribuía recursos dos *royalties* da

exploração do petróleo, por seu grande potencial de análise, uma vez que a decisão judicial liminar proferida nessa ação, resultante da judicialização do processo legislativo, foi além da mera suspensão da tramitação da matéria questionada, revelando e envolvendo disputas em torno das regras de deliberação dos vetos presidenciais, e fornecendo inúmeras evidências aos argumentos da pesquisa, conforme critérios detalhados em capítulo metodológico próprio. Além disso, foi possível articular e analisar o caso em tela com a literatura e modelos teóricos apresentados neste estudo.

O estudo de caso sobre o MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n) abriu caminho para a compreensão e a análise de dois fenômenos políticos complexos: a judicialização do processo legislativo e a mudança institucional no Congresso Nacional, não de forma isolada, mas em uma interligação entre eles. Ou seja, não é nossa pretensão uma abordagem clássica da judicialização da política, que busca, principalmente, identificar as suas causas, ou mesmo estabelecer limites para a expansão de atuação do STF, por exemplo, na efetivação de políticas públicas ou na garantia do exercício de direitos fundamentais previstos constitucionalmente, decorrente da omissão das instâncias políticas tradicionais.

O olhar desta pesquisa é menos jurídico e mais institucionalista. A judicialização é relevante por se mostrar um recurso pelo qual os parlamentares também questionam as regras do processo legislativo e expõem os conflitos em torno delas, em uma arena fora do ambiente político, mas não suficiente para explicar ou justificar por si só as transformações do CN que se processam por mudanças institucionais.

Faz-se necessário, dessa forma, um suporte institucionalista, e, especialmente, recorrer aos referenciais teóricos que expliquem as mudanças institucionais, para compreender aquelas ocorridas no âmbito do Poder Legislativo. E quando se fala nesse tipo de mudança, ressalta-se, como alerta North (2018), que ela raramente é descontínua, mas, sobretudo, incremental. Isso quer dizer que as instituições não mudam apenas por rupturas drásticas, em decorrência de choques externos, como comumente enfatizam as vertentes do neoinstitucionalismo da escolha racional, histórico e sociológico, que se preocupam mais em explicar a estabilidade institucional do que as mudanças, apesar de contribuições importantes dessas escolas, que serão abordadas adiante (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010; REZENDE, 2012).

Partindo desse pressuposto, e como resposta à necessidade de mais estudos que explorem as mudanças institucionais em situações menos excepcionais, e em diferentes épocas e

lugares, este estudo contribuirá para compreender como o CN se transforma diante da judicialização do processo legislativo, mas não com foco tradicional em aspectos jurídicos de uma determinada decisão do STF e suas consequências imediatas, mas em compreender o papel desse fenômeno dentro de um contexto de dinâmica institucional em que mudanças ocorrem de forma contínua e gradual, e endogenamente, pela atuação constante de atores com interesses divergentes, que lutam para definir as instituições (MAHONEY; THELEN, 2010; REZENDE, 2012; ARAÚJO; CUNHA, 2019).

Este estudo de caso revelará, ainda, dentro desse processo de dinâmica e mudança institucional, outros aspectos relevantes, como as assimetrias de poder e autoridade entre os tomadores de regras e desafiantes institucionais e aqueles que as aplicam, que, no geral, buscam preservar as instituições vigentes e o *status quo* quando mais benéficos aos seus objetivos. Afinal, as instituições implicam, inevitavelmente, distribuição de recursos. Em suma, essa pesquisa evidenciará como uma mudança institucional gradual pode ser transformadora, alterando significativamente a estrutura de tomada de decisão no CN. Além disso, definirá o papel da judicialização do processo legislativo nesse dinamismo institucional.

O trabalho é organizado em quatro capítulos. O Capítulo 1 discorre de forma breve acerca da separação de poderes e do controle judicial dos atos do Poder Legislativo, notadamente dos atos *interna corporis*, além de apresentar os aspectos essenciais sobre a judicialização da política e o ativismo judicial, necessários à compreensão da pesquisa. Ainda nesta parte e com mais profundidade, discutiremos os pressupostos teóricos do neoinstitucionalismo e da mudança institucional, inclusive com a apresentação de um modelo de análise a fim de dar sustentação e identificar os tipos de mudanças institucionais ocorridas no CN.

No capítulo 2, é apresentada a estratégia metodológica utilizada para atingir os objetivos da pesquisa, bem como responder o problema proposto, detalhando e justificando, a partir dos dados gerais da judicialização do processo legislativo ao longo de anos, todos os caminhos e escolhas para se chegar à unidade de análise do estudo de caso, que ora já apresentamos.

Os dois capítulos seguintes referem-se especificamente ao estudo de caso. O Capítulo 3 inicia a sua primeira parte, com uma contextualização inicial, em que se discorre sobre os projetos de lei que envolveram a redistribuição dos *royalties* do petróleo, as suas tramitações no CN, até chegar ao Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), aposto a um deles. Esse veto gerou uma verdadeira batalha política, externando uma série de conflitos que acabaram transferidos

posteriormente para o STF, por meio da judicialização do processo legislativo. Ainda nesta Parte I, analisam-se os argumentos apresentados pelo autor do MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n), quanto ao descumprimento e à forma de aplicação das regras constitucionais e regimentais de deliberação dos vetos presidenciais, além da decisão liminar proferida pelo ministro do STF, Luiz Fux, e os desdobramentos desse julgado no CN.

Por fim, o Capítulo 4 traz a parte II do estudo de caso, em que esses desdobramentos são aprofundados e analisados à luz da teoria da mudança institucional. São evidenciados a práxis decisória e os inúmeros questionamentos pretéritos em torno das regras de deliberação dos vetos, além das tentativas de alterações das regras formais, em uma clara disputa política envolvendo essas instituições, por meio da luta constante por seu cumprimento e em torno de interpretações de seu significado e de sua efetiva aplicação na prática.

Além dessas evidências anteriores à decisão liminar adotada no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o), que mostram como o processo de mudança vinha se desenvolvendo de forma lenta e gradual a partir do acúmulo de tensões e contestações políticas em torno das regras em análise, apresentam-se também novas tentativas de mudança institucional posteriores a essa decisão judicial. E, por fim, identifica-se e analisa-se a mudança institucional promovida dentro do contexto institucional e político detalhado ao longo do estudo de caso, considerando os pressupostos e o modelo teórico apresentados no Capítulo 1, sublinhando o papel da judicialização do processo legislativo nesse dinamismo, além de expor reflexões acerca das transformações no CN decorrentes dessa mudança.

2 DEBATE TEÓRICO ACERCA DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, DINÂMICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL

2.1 OS LIMITES DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DO PODER LEGISLATIVO

Antes de adentrar nas discussões sobre a judicialização da política e, posteriormente, sobre seus desdobramentos no Congresso Nacional, especialmente quanto aos aspectos do institucionalismo e da mudança institucional, faremos um breve debate sobre o surgimento e evolução do princípio da separação dos poderes. Afinal, a violação a esse princípio é um dos elementos mais apontados na discussão sobre esse fenômeno e a possibilidade de controle judicial dos atos do Poder Legislativo.

A noção de separação de poderes foi inicialmente teorizada por John Locke, em sua clássica obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”. Na visão de Locke (2006, p. 171-172) havia três poderes – o Legislativo, o Executivo e o Federativo – mas que na verdade se convertiam em dois, uma vez que esses dois últimos estavam “quase sempre unidos”, e, embora distintos entre si, “difícilmente devem ser separados e colocados ao mesmo tempo nas mãos de pessoas distintas”.

Já o Poder Legislativo era tido como poder supremo, apesar de não ilimitado, uma vez que tinha uma série de restrições que deveriam ser seguidas, como, por exemplo, estabelecer lei para todos igualmente e ter como finalidade única o bem do povo. Locke (2006, p. 170) previa uma clara separação entre os Poderes Legislativo e Executivo, já que “não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis”. Isso evitaria, portanto, que a lei buscasse atender vontade ou benefício próprio tanto no momento de fazê-la quanto na sua execução.

Andrade (2016) observa que a visão clássica de Locke vê o Judiciário, ao contrário do Legislativo, como um poder não criativo, mas puramente passivo, sendo a imparcialidade um atributo característico dos magistrados, competindo-lhes a aplicação rígida da lei ao caso concreto. No mesmo sentido, Bobbio (1997, p. 233) não enxergava o Poder Judiciário como “poder genuíno”. Na visão do teórico, o Poder Judiciário na verdade está incluído no Poder Legislativo, já que a função do juiz imparcial é exercida, na sociedade política, eminentemente

pelos que fazem as leis, porque um juiz só pode ser imparcial se existem leis genéricas, formuladas de modo constante e uniforme para todos. Assim, para Bobbio (1997), a teoria de Locke nada tem a ver com a teoria da separação e do equilíbrio entre os poderes, mas de separação e de subordinação.

A separação dos poderes esboçada por Locke inspirou e foi consagrada por Montesquieu (1995), em sua seminal obra “O Espírito das Leis”, na qual identifica três espécies de poderes em cada Estado: o Legislativo, verdadeiro representante do povo; o Poder Executivo das coisas que dependem do direito das gentes, que é o Poder Executivo propriamente dito, que deveria estar na mão de uma única pessoa, já que demanda uma ação mais instantânea; e o Executivo das que dependem do direito civil, que é o poder de julgar e punir crimes, que seria de fato o Poder Judiciário. Além disso, atribuiu tais poderes a três corpos distintos, o que seria o mecanismo institucional que permitiria a atuação do princípio segundo o qual o poder freie o poder, evitando abusos.

Nas palavras de Montesquieu (1995, p. 119), “tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.” E continua:

Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor (MONTESQUIEU, 1995, p. 119)

Apesar da existência do Poder Judiciário, suas funções eram extremamente reduzidas e não se configurava como um autêntico poder político, uma vez que não deveria ser outorgado a um corpo permanente (MONTESQUIEU, 1995). Nessa linha de pensamento, Ferraz Junior (1994, p. 15) afirma que o Judiciário, para Montesquieu, era o que menos tinha a ver com força política, pois “dos três Poderes mencionados, o de julgar é, em certo modo, nulo. Não restam senão dois”.

O princípio da separação dos poderes esboçado por Montesquieu era condição essencial para a limitação do poder político do Estado e para garantir as liberdades do cidadão. Em que pese priorizar mais um “preceito de arte política [...] do que um sistema estatal de distribuição de competências” (NUNES JUNIOR, 2016, p. 36), esse princípio refletiu-se em diversas

constituições modernas, no desenho e arranjo das instituições políticas, a exemplo da brasileira, que o consagra em seu texto, inclusive sendo elevado à cláusula pétrea, conforme art. 60, § 4º, inciso III, da CF/88 (BRASIL, 1988), configurando-se como característica essencial do nosso Estado Democrático de Direito.

Mas há que se ressaltar que essa separação de poderes não poderia ser absoluta. Nem a divisão de funções, nem a independência entre os poderes são absolutas. Nesta esteira, essa visão clássica e estática evoluiu. Esse modelo de juízes inanimados não se sustenta mais. O Poder Judiciário assumiu “novo papel em face das transformações decorrentes do estado do bem-estar, passando a exercer funções que antes não lhe eram próprias, como a de ‘intromissão’ em assuntos de outros Poderes” (NUNES JUNIOR, 2016, p. 39).

A clássica tripartição de poderes de Montesquieu evoluiu para o sistema de controles recíprocos – o *checks and balances*, que teve origem no sistema constitucional americano, e que “será o principal elemento caracterizador do princípio da separação dos poderes no Direito Contemporâneo” (MALDONADO, [20--], p. 17). Segundo esse sistema, há interação entre os órgãos integrantes de cada um dos três poderes do Estado, no desempenho de funções típicas e atípicas, ocorrendo, portanto, uma interseção entre eles.

Esse modelo veio acompanhado de Constituições escritas (formais) e, em sua maioria, extensas e analíticas, que trazem consigo não apenas a divisão estrutural, funcional e de relação entre os Poderes do Estado – com estabelecimento de competências e procedimentos, como os de formação das leis (processo legislativo), em que há clara interpenetração entre eles – mas também a previsão de inúmeros direitos e garantias individuais e coletivas fundamentais.

Sustentadas no postulado da supremacia da Constituição, caracterizada pela “superioridade hierárquica das normas constitucionais sobre lei e demais atos do Estado” (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 278), há o fortalecimento das Cortes Constitucionais, que detêm o papel de guardião e garantidor da lei fundamental do Estado e dos direitos da sociedade. É, portanto, a Constituição “o documento básico de ordenação do Estado” que circunscreve formalmente os limites de atuação tanto dos Poderes quanto dos cidadãos, ou, em outros termos, o “instrumento mais limitador de possíveis abusos do poder Estatal” (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 287).

Rodriguez (2013) observa que o mais importante não é o fato de existir dois ou três poderes com funções específicas, mas sim a existência de um controle recíproco entre eles, por

meio da fragmentação de competências políticas, a fim de se evitar arbitrariedades. Nesse sentido, o sistema dos freios e contrapesos pressupõe uma independência e harmonia entre os poderes, em que “cada órgão constitucional possui alguma atribuição que promove uma intervenção direta e ativa nas funções exercidas pelos demais, mas com certa moderação” (PINTO, 2018, p. 29). A CF/88 adotou, portanto, uma “separação relativa dos poderes, almejando lograr uma efetiva harmonia entre os Poderes” (SILVA FILHO, 2003, p. 42).

Essa divisão funcional dos poderes evita o excesso do poder pelo poder, além de ser uma forma de garantir as liberdades individuais dos cidadãos, tornando efetivos seus direitos garantidos constitucionalmente. Neste direcionamento, Cappelletti (1993, p. 19, grifo do autor) enxerga que a expansão do Judiciário “representa o necessário contrapeso [...] num sistema democrático de *‘checks and balances’*, à paralela expansão dos ramos políticos do Estado moderno”.

No entanto, o que se tem observado é uma crescente atuação do Poder Judiciário não apenas nos vazios institucionais deixados pelo Executivo e Legislativo, quando os poderes políticos não podem agir (FEREJOHN, 2002), mas também na resolução de frequentes conflitos e tensões do processo decisório entre os poderes, incluído aqui, aqueles decorrentes do processo legislativo federal. Observa-se que a resolução desses conflitos, quando não alcançada dentro da esfera política, tende a gravitar para instituições onde soluções podem ser oferecidas.

A judicialização da política, como veremos no tópico seguinte, acaba decorrendo, entre outros fatores, do crescimento do Judiciário para balanceamento do sistema de controles recíprocos (LEITE, 1999). Assim, como salienta Medeiros (2011, p. 234), a “separação dos poderes não se dá de maneira estanque”. É possível, e em muitos casos desejável, uma postura ativa por parte do Judiciário, no entanto, “o dilema estaria em como evitar os excessos desta possível virtude da atuação judicial”.

A maior parte dessa judicialização é fruto do controle judicial *a posteriori* (repressivo), que incide sobre ato normativo já existente, especialmente por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a via mais utilizada para o exercício do controle de constitucionalidade no Brasil. No entanto, não faremos um aprofundamento teórico acerca desse tema, por não ser fundamental a este estudo. O que nos interessa, inicialmente, é o controle judicial prévio (preventivo) sobre uma determinada proposição legislativa, em qualquer fase do

processo legislativo, para, a partir daí, analisar os desdobramentos de decisões judiciais no CN, especialmente quanto a mudanças institucionais.

Ressalta-se que existem instâncias políticas de controle de constitucionalidade, tanto no âmbito do Poder Executivo, a exemplo do veto apostado a projeto aprovado no CN, quanto do Poder Legislativo. Neste último caso, há o "controle político da constitucionalidade do processo legislativo, exercido pelos próprios órgãos integrantes das Casas Legislativas, por exemplo, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça de cada Casa" (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 279), quando se manifestam sobre a constitucionalidade e juridicidade de uma determinada proposição. Apesar desse tipo de controle preventivo caber precipuamente e constitucionalmente a esses órgãos políticos, Barroso (2016) chama a atenção que:

Existe, ainda, uma hipótese de controle prévio de constitucionalidade, *em sede judicial*, que tem sido admitida no direito brasileiro. O Supremo Tribunal Federal tem conhecido de mandados de segurança, requeridos por parlamentares (BARROSO, 2016, p. 68-69, grifo do autor).

Reconhece-se, nesse sentido, que "o parlamentar tem direito líquido e certo ao devido processo legislativo" (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 301), ressaltando-se, que essa impugnação direta do processo de formação das leis é admitida, exclusivamente, por parlamentares no exercício do mandato, já que são eles os partícipes essenciais nos procedimentos de formação das espécies normativas.

E para garantia desse direito, no âmbito federal, a ação cabível é o mandado de segurança (MS) perante o STF. No entanto, é importante ressaltar que o cabimento desse instrumento é medida excepcional, e, conforme a própria jurisprudência daquela Corte Suprema¹, é cabível somente em duas hipóteses:

- a) quando houver vício no processo legislativo constitucional (hipótese em que o vício de inconstitucionalidade formal evidencia-se antes mesmo da aprovação do projeto de lei ou da proposta de emenda);
- b) quando a proposição legislativa contiver disposição tendente a abolir cláusula pétrea da CF/88, nos termos do § 4º do art. 60 (BRASIL, 1988) (o que autoriza

¹ Para citar apenas alguns julgados no STF: MS nº 20.452; MS nº 21.642; MS nº 24.356; MS nº 24.576; MS nº 24.593; MS nº 24.642; MS nº 24.645; e MS nº 36.625 (BRASIL, 1984, 1993, 2003b, 2003c, 2003d, 2003e, 2003f, 2019b).

excepcional espécie de controle preventivo de constitucionalidade, ante a presença do vício de inconstitucionalidade material).

Sobre esse posicionamento, vale a pena reproduzir o trecho do voto do ministro Teori Zavascki, no Acórdão referente ao MS nº 32.033, em que leciona:

[...] É sabido que nosso sistema constitucional não prevê nem autoriza o controle de constitucionalidade de meros projetos normativos. A jurisprudência desta Corte Suprema está firmemente consolidada na orientação de que, em regra, devem ser rechaçadas as demandas judiciais com tal finalidade. [...] Somente em duas situações a jurisprudência do STF abre exceção a essa regra: a primeira, quando se trata de Proposta de Emenda à Constituição – PEC que seja manifestamente ofensiva a cláusula pétrea; e a segunda, em relação a projeto de lei ou de PEC em cuja tramitação for verificada manifesta ofensa a alguma das cláusulas constitucionais que disciplinam o correspondente processo legislativo. **Nos dois casos, as justificativas para excepcionar a regra estão claramente definidas na jurisprudência do Tribunal: em ambos, o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa.** Assim, a impetração de segurança é admissível, segundo essa jurisprudência, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. (BRASIL, 2014, p. 3-4, grifo nosso).

Nesse entendimento, o princípio da separação dos poderes não exclui o controle judicial de atos do Poder Legislativo. Em suma e em regra, o STF, como guardião da Constituição e com a prerrogativa de fazer prevalecer a supremacia de seu texto, admite excepcionalmente o controle judicial dos atos do procedimento de elaboração das leis, quando há flagrante desrespeito ao devido processo legislativo constitucional ou aos direitos e garantias fundamentais, desde que respeitados os limites dos atos *interna corporis*.

Atos *interna corporis* são todas as regras ou disposições interiores ao corpo legislativo, isto é, as prescrições destinadas a disciplinar o seu funcionamento, instituídas no próprio regulamento interno, consubstanciado nos regimentos internos das Casas do CN, e que são de competência exclusiva daquele Poder, conforme dispõem os artigos 51 e 52 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Logo, a priori, é vedado ao Judiciário conhecer de algumas particularidades do processo legislativo. Os procedimentos e regras relativas ao funcionamento e organização da CD e do SF – constituição, quórum, trâmites – bem como contagem dos votos, debates e discussões travadas no curso de elaboração das leis se acham, ou pelos menos deveriam, sob a exclusiva apreciação e deliberação das Casas Legislativas, que sobre tais matérias proferem decisões com força de

juízo. Essa é, inclusive, a posição majoritária do STF², de que os atos *interna corporis* não se sujeitam ao controle judicial. Ou seja, controvérsias puramente regimentais, resultante da interpretação das normas regimentais, estariam imunes à apreciação judicial, estando a solução desses conflitos no âmbito do próprio Poder Legislativo.

Como veremos adiante, há uma crescente judicialização de atos do processo legislativo. Tal crescimento carrega consigo uma polêmica discussão teórica e política, que gira em dizer até que ponto a intervenção judicial é aceitável, de forma a não se configurar em ingerência do Poder Judiciário no âmbito do processo decisório de produção das normas legislativas.

Na visão de Cavalcante Filho (2017, p. 318), o Judiciário deve guardar uma espécie de “distância respeitosa”, especialmente em relação a projetos ainda em tramitação (controle preventivo), que ainda podem ser completamente alterados no trâmite parlamentar. Na visão do autor, há que ter limites, “senão todos os atos do processo legislativo poderiam ser revistos pelo Poder Judiciário” (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 318), o que inviabilizaria os trabalhos legislativos.

É importante destacar que não vamos nos ater e nem esmiuçar esses limites, uma vez que não se configura objetivo desta pesquisa. Em resumo, o que é preciso ter em mente é que apesar da estrutura tripartite de organização dos poderes do Estado, em que figuram como autônomos e independentes, a separação de poderes é relativa, podendo o Poder Judiciário intervir sobre atos e decisões dos demais poderes.

Há, como vimos, a possibilidade de o STF realizar o controle jurisdicional de atos do Poder Legislativo na análise de MS impetrado por parlamentar no exercício do mandato, para garantia do devido processo legislativo federal, cujas decisões podem gerar efeitos no CN, inclusive quanto à provocação de mudança institucional.

2.2 CONTEXTUALIZANDO A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, O ATIVISMO JUDICIAL E O PROTAGONISMO POLÍTICO DO STF

Tate e Vallinder (1995) são apontados pela literatura como os precursores do termo judicialização da política. Na seminal obra “The global expansion of judicial power”, os autores

² Posição expressada em diversos julgados do STF, entre os quais destacamos apenas alguns: MS nº 22.183; MS nº 24.356; MS nº 24.645; MS nº 25.144 AgR; MS nº 26.062AgR; MS nº 31.951 AgR; e MS nº 36.817 (BRASIL, 1995, 2003b, 2003f, 2018a, 2008f, 2016b, 2020).

descrevem a expansão do poder judicial como a inserção do processo decisório judicial na arena política, sem que os tribunais tenham sido previamente inseridos.

Segundo Vallinder (1995, p. 15-16, tradução nossa) o processo de judicialização da política pode se dar de duas maneiras, sem vínculos necessários entre si: (1) por meio da “transferência para a arena judicial das decisões administrativas ou políticas, ou seja, dos demais poderes”, tipo mais comum e base de análise desta pesquisa; (2) pela “utilização e propagação de métodos judiciais em procedimentos da administração pública”.

Em outras palavras, a judicialização da política caracteriza-se, principalmente, pela expansão da jurisdição dos tribunais no âmbito de atuação de outros Poderes, como parlamentares e administradores, transferindo “parte do poder decisório desses atores políticos para os tribunais” (MORAIS, 2015, p. 45). Em suma, “pode-se dizer que a judicialização envolve essencialmente transformar algo em processo judicial” (VALLINDER, 1995, p. 13, tradução nossa).

Tate (1995) destaca também algumas condições estruturais ou facilitadoras para que ocorra a judicialização da política: a) sistema político democrático; b) arquitetura institucional baseada na separação dos poderes; c) Constituição que garanta o exercício de direitos d) uso dos tribunais pelos grupos de interesse d) uso dos tribunais pela oposição; e) percepção negativa das instituições majoritárias e legitimação da ação Poder Judiciário; f) algum grau de delegação de poderes de decisão dessas instituições majoritárias em favor das instituições judiciais. Em rápida percepção, é possível afirmar que a realidade brasileira se enquadra em várias dessas condições facilitadoras, o que contribui para o crescimento da judicialização da política no Brasil e, especificamente no âmbito deste estudo, da judicialização do processo legislativo.

Ressalta-se que a judicialização da política se confunde muitas vezes com ativismo judicial. Há autores que veem tais fenômenos como sinônimos. Outros veem o ativismo como consequência da forte judicialização da política. Na visão de Tate (1995), o fenômeno da judicialização da política não se mistura com o do ativismo judicial. O primeiro ocorre somente diante de condições favoráveis ou facilitadoras, apontadas anteriormente. Já os “juízes ativistas, por definição, podem aproveitar todas as oportunidades para usar suas decisões para expandir os valores políticos que eles prezam” (TATE, 1995, p. 34, tradução nossa).

Barroso (2012, p. 25-26) afirma que “a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins

constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes”. E continua:

A judicialização é um fato, uma circunstância que decorre do desenho institucional brasileiro, e não um exercício deliberado de vontade política. [...] Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. O ativismo judicial normalmente se instala – e este é o caso do Brasil – em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo deslocamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que determinadas demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva (BARROSO, 2012, p. 25-26).

Outra problemática que envolve o ativismo judicial é a falta de um conceito estruturado e único. Canon (1983, p. 237, tradução nossa), um expoente na sistematização do ativismo judicial, aponta que as “discussões sobre ativismo judicial raramente abordam a questão básica do que constitui o próprio ativismo judicial”, em que o termo é usado sem clareza. O autor também chama a atenção para o problema de que grande parte da discussão sobre ativismo judicial é “implicitamente ideológica” (CANON, 1983, p. 237, tradução nossa).

Em sua obra, Canon (1983) não apresenta um significado definitivo de ativismo judicial. Ele propõe, na verdade, uma estrutura geral ao conceito, e, para isso, elabora seis dimensões do ativismo judicial, cujas características e graus de identificação não serão detalhados aqui por não serem essenciais ao objeto desta pesquisa, bastando ter em mente que a contribuição dessa construção é a tentativa de criar algumas fronteiras objetivas entre as dimensões e, assim, facilitar a análise de casos concretos como ativistas ou não, considerando os critérios de cada dimensão.

No Brasil, Campos (2014) apresentou também uma sistematização das dimensões do ativismo judicial, focando sua obra no STF. Campos (2014, p. 36-37) define o ativismo judicial em sentido amplo como o “exercício expansivo, não necessariamente ilegítimo, de poderes político-normativos por parte de juízes e cortes em face dos demais atores políticos”.

Na análise de Campos (2014, p. 164) o ativismo se “manifesta por meio de múltiplas dimensões de práticas decisórias”, e é identificado como resposta aos “mais variados fatores institucionais, políticos, sociais e jurídico-culturais presentes em contextos particulares e em momentos históricos distintos”. Aproximando-se do pensamento de Canon (1983), o referido autor apresenta uma abordagem multidimensional do ativismo judicial, propondo um modelo com cinco dimensões dessa prática.

Essa breve síntese aqui apresentada, de forma geral, tem como objetivo principal um conhecimento teórico básico acerca desse fenômeno, e, principalmente, diferenciá-lo da judicialização da política. Até porque não é nossa pretensão classificar as decisões do STF em resposta à judicialização do processo legislativo em ativistas ou não ativistas.

Sem entrar, portanto, no mérito do ativismo judicial, o que é preciso levar em consideração, devido à possibilidade de reflexos de decisões judiciais no CN, é que o STF, além de técnico, tem agido como um ator político. A separação dos poderes trata-se de uma separação institucional que na prática não subsiste, pois o “Poder Judiciário tem tomado decisões mais políticas, dotadas de anseios ideológicos do julgador, do que propriamente técnicas” (BASTIANI; PELLEZZI, 2015, p. 16).

Nesse contexto, Cittadino (2002, p. 138) afirma que o protagonismo do Poder Judiciário não apenas transforma em questões problemáticas “os princípios da separação dos Poderes e da neutralidade política do Poder Judiciário”, como inaugura “um tipo inédito de espaço público, desvinculado das clássicas instituições político-representativas”.

Sobretudo com a atual Constituição Federal, o STF “deslocou-se para o centro de nosso arranjo político” (VIEIRA, 2008, p. 445). No exercício de sua jurisdição constitucional e atuando como guardião final da Constituição, cabe ao STF “emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias” (VIEIRA, 2008, p. 445). O papel do STF foi, portanto, redimensionado, já que deixou “de ser um departamento técnico especializado e passou a desempenhar um papel político, dividindo espaço com o Legislativo e o Executivo” (BARROSO, 2016, p. 82-83).

Essa expansão de autoridade dos tribunais não é fato isolado no Brasil, mas um fenômeno mundial. Mas, aqui, há fatores que contribuem para uma acentuação. Oscar Vieira (2008) chama a atenção para a singularidade do arranjo institucional brasileiro, que ele denomina de Supremocracia, em uma acepção com dois sentidos.

O primeiro seria a autoridade do STF em relação às demais instâncias do Judiciário, com sua capacidade de “governar jurisdicionalmente o Poder Judiciário no Brasil” (VIEIRA, 2008, p. 445). O segundo refere-se à expansão da autoridade do STF em detrimento dos demais Poderes, que aponta para uma mudança no equilíbrio do sistema de separação dos poderes no Brasil.

É nesse último que há importância para o presente estudo, especialmente porque as decisões do STF em MS, no âmbito dos litígios que envolvem o processo legislativo federal, refletem diretamente no CN, ressaltando-se, no entanto, que não é nossa intenção discutir ou identificar as causas dessa judicialização, tampouco do ativismo judicial, abordagens em que há rica literatura.

O que chamamos a atenção, portanto, é que além de um exercício de autoridade, inerente a qualquer Corte constitucional, o STF promove também um exercício de poder no sistema político brasileiro, podendo interpretar e até mesmo provocar a modificação das “regras do jogo” do Poder Legislativo, uma vez que o tribunal tem sido utilizado, em muitas circunstâncias, como “uma câmara de revisão de decisões majoritárias, a partir da reclamação daqueles que foram derrotados na arena representativa” (VIEIRA, 2008, p. 448).

2.3 INSTITUIÇÕES E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Como vimos, no contexto da judicialização da política, o STF foi elevado à condição de verdadeiro protagonista político, com seu reconhecimento como instituição política (ARANTES, 2007). Por ser parte integrante da política, não pode ser considerado de forma isolada, fora do contexto do processo decisório político contemporâneo, já que suas ações extrapolam o ambiente puramente jurídico. Ou seja, não é possível mantê-lo apartado das análises acerca dos processos de tomada de decisão ocorridos no âmbito político, especialmente no CN, uma vez que suas decisões podem produzir importantes consequências no Parlamento, inclusive quanto a mudanças institucionais.

Assim, feita a conceptualização e contextualização da judicialização da política, bem como o aporte teórico acerca da separação de poderes e do controle judicial dos atos do Poder Legislativo, e considerando o fato de que o STF integra o cenário político democrático atual, é preciso adentrar agora, de forma mais aprofundada, na abordagem institucional, um dos eixos deste estudo, para compreensão da dinâmica institucional, termo que “remete à conexão entre fatores institucionais e processos políticos” (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 170), e que permitirá posteriormente, compreender o estudo de caso proposto nesta pesquisa.

O novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo é uma perspectiva teórica que tem sido bastante empregada pela Ciência Política Contemporânea para a análise da interação entre os

agentes e as instituições, bem como aspectos de mudança institucional. Adiante, apresentam-se os pressupostos básicos desta perspectiva, sem pretensão de esgotarmos todos os pontos de discussão, porquanto apresentar uma diversidade conceitual e heterogeneidade de vertentes, sem contar que não se traduz em uma corrente de pensamento unificada.

Para tanto, adotaremos a classificação proposta no expoente trabalho de Hall e Taylor (2003), que apresenta três versões do neoinstitucionalismo: escolha racional, sociológica e histórica. Todas elas “buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194). No entanto, as abordagens que apresentam do mundo político são diferentes.

Em cada uma dessas três escolas Hall e Taylor (2003) buscam definir o que são instituições e como elas persistem no tempo, identificando, inclusive, suas forças e fraquezas. Ressalta-se que não adotaremos nenhuma dessas vertentes especificamente para explicar a mudança institucional, devido a seus próprios paradoxos e limitações, como veremos a seguir, mas é relevante conhecer suas características fundamentais.

É importante lembrar que essa nova corrente institucional veio em substituição às teorias comportamentalistas (o chamado behaviorismo), que, por causas diversas, foram insuficientes para explicar os fenômenos políticos da época (como a democratização de países emergentes nas décadas de 1970 e 1980), além dos processos de mudança institucional. No neoinstitucionalismo, o foco passa a ser as instituições e não a sociedade isoladamente.

Assim, independente da vertente, para o neoinstitucionalismo as “instituições importam”, pois estabelecem o contexto no qual ocorrem as interações entre os atores. Segundo Troiano e Riscado (2016, p. 118), nessa abordagem, “as instituições tornaram-se variáveis explicativas centrais, permitindo uma análise da dinâmica democrática fundamentada entre atores e instituições”.

A vertente da escolha racional teve forte influência da economia e dos estudos de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Na visão econômica, os “atores (individuais e coletivos) têm preferências por determinados resultados, buscando maximizá-las quando planejam estratégias e meios para alcançar os fins que almejam” (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 173). Na análise do Congresso Norte-Americano, observou-se que regras e procedimentos estruturavam as escolhas e informações dos seus membros. As instituições, portanto, “diminuíam os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar

aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203), resultando, na prática, em resolução de grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores.

Hall e Taylor (2003) apontam quatro propriedades presentes na maioria das análises do neoinstitucionalismo da escolha racional, que não está isenta de debates internos. Primeiro, os teóricos desta vertente pressupõem os atores autointeressados e compartilham um conjunto determinado de preferências prefixadas, agindo de modo inteiramente utilitário, “para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205-206).

Segundo, tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado subótimo para a coletividade. Terceiro, enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas, sob enfoque “calculador” clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual. Por fim, o processo de criação das instituições é centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados.

Nessa ótica, a sobrevivência da instituição deve-se “ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206), refletindo um modelo de seleção competitiva. Em outros termos, as instituições persistem por uma ideia de eficácia institucional, e as mudanças derivam de escolhas eficientes. Há, portanto, “uma preocupação com a maximização dos resultados dos atores e os cálculos dos conflitos” (TROIANO; RISCADO, 2016, p. 119), e a permanência das instituições “não raro depende das vantagens que a instituição pode oferecer” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 215). Ou seja, as instituições existentes seriam aquelas mais eficientes, que cumprem sua tarefa.

Além disso, os teóricos da escolha racional postulam que o processo de criação de uma instituição é “fortemente intencional, sob amplo domínio pelos atores, que têm uma percepção correta dos efeitos das instituições que criam, e que eles as criam justamente com o objetivo preciso de obter esses efeitos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 215-216).

Destaca-se, ainda, o viés “voluntarista”, ou seja, de apresentar a criação das instituições “como um processo quase contratual caracterizado por um acordo voluntário entre atores relativamente iguais e independentes” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 216), subestimando fatores

como as assimetrias de poder e o fato de que certos atores detêm mais influência no processo de criação das instituições, enfatizados, como veremos adiante, pela corrente histórica. Sobre esse ponto vale a pena reproduzir o pensamento de Hall e Taylor (2003):

Ainda que a existência de um elemento de intencionalidade na gênese das instituições esteja fora de dúvida, tais análises envolvem amiúde postulados heroicos relativos à presciência dos atores históricos e sua capacidade de controle sobre os eventos. Em certos casos, essas análises imputam intenções excessivamente simples aos atores históricos, que, vistos mais de perto, parecem agir conforme um conjunto de motivações muito mais complexas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 216).

Embora essa vertente tenha contribuído para explicar a continuidade das instituições, seu alcance para explicar a mudança é limitado, tendo maior alcance teórico “em contextos nos quais o consenso entre os atores dispostos à ação estratégica e de estatuto relativamente idêntico é indispensável para assegurar uma mudança institucional” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 217). Ainda com relação à mudança institucional, Streeck e Thelen (2005, p. 7) lembram que os estudos da escolha racional “gravitaram principalmente para um modelo de mudança institucional descontínua”, havendo uma tendência de ver mudanças principalmente em termos de dinâmica desencadeada por mudança ou choque exógeno, “ignorando a possibilidade de mudança institucional gerada endogenamente que é mais do que apenas adaptativa”.

A vertente sociológica acrescenta no conceito de instituição o componente cultural, que passa a ser fonte predominante das delimitações das ações dos atores, “concentrando a atenção em convenções informais não codificadas e scripts coletivos” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 5). Théret (2003, p. 228) aponta que na visão sociológica as instituições comporiam “os planos morais e cognitivos de referência sobre os quais são baseadas a interpretação da ação”.

Ou seja, costumes e visão de mundo têm grande peso sobre as ações e interpretações das situações. Para Hall e Taylor (2003, p. 209), a corrente sociológica rompe, portanto, “a dicotomia conceitual que opõe instituições e cultura, levando-as à interpenetração”. É essa cultura que compõe uma “rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Assim, além da “dimensão normativa” do impacto das instituições, há também a chamada “dimensão cognitiva” que “influencia o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210).

Diferentemente da escolha racional, as instituições não envolvem apenas cálculos estratégicos dos indivíduos. Isso não quer dizer que os atores sejam irracionais, ou não tenham intenções, mas que sua ação racional não se traduz em um cálculo puramente utilitário visando maximizar seu bem-estar material, ela é fruto de um “objeto socialmente construído”, de forma a “definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211). Os teóricos desta escola avançam sobre um inconveniente da escolha racional, ensinando que “mesmo um ator fortemente utilitário pode escolher estratégias em repertórios dotados de uma especificidade cultural” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 214-215).

Na ótica sociológica, as instituições persistem por “mecanismos de transmissão relacionados ao componente cultural da sociedade” (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 174). Ou seja, o ambiente tem um peso muito grande sobre as instituições. As instituições estão vinculadas, nessa perspectiva, a códigos de adequação e a reprodução ocorre quando os atores são socializados ou aprendem a segui-los (MARCH; OLSEN, 1984), havendo um destaque, como se percebe, das propriedades autorreprodutivas das instituições.

Na mudança institucional, enfatiza-se que a “adoção de novas formas e práticas institucionais precisa garantir alguma adequação a um conjunto de valores culturais e sociais mais amplos” (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 174). Ou seja, nesse enfoque, a análise “vai além de meras considerações de eficácia para englobar o papel que esforços interativos de interpretação e uma preocupação com a legitimidade social podem ter nesse processo” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 217).

No entanto, Mahoney e Thelen (2010, p. 5) reforçam que embora poderosos como ferramentas para explicar a continuidade, “os mecanismos de perpetuação usados no institucionalismo sociológico fornecem poucas pistas sobre possíveis fontes de mudança endógena”. Outra limitação dessa vertente para a análise da mudança institucional é o fato dela “deixar inteiramente de lado o fato de que o processo de criação ou reforma institucional envolvem um conflito de poder entre atores cujos interesses entram em competição” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 218), conforme bem explica Hall e Taylor (2003):

Tudo considerado, numerosos atores, internos ou externos a uma organização, têm um jogo de interesses profundos no tocante à adoção ou não pela empresa ou pelo governo de novas práticas institucionais, e as iniciativas de reforma muitas vezes engendram lutas de poder entre esses atores, coisa que uma excessiva atenção nos processos de difusão tende a negligenciar. Em certos casos, os neo-institucionalistas sociológicos parecem privilegiar de tal modo os processos macrossociológicos que os atores em jogo parecem desvanecer-se ao longe, tornando o resultado semelhante a uma ‘ação sem atores’ (HALL; TAYLOR, 2003, p. 218).

Por último, o institucionalismo histórico é considerado a vertente mais “ecclética”, uma vez que é compreendido como um somatório das características das duas abordagens anteriores, conforme elucidam Troiano e Riscado (2016):

No institucionalismo histórico, os atores levam em conta seus interesses nas tomadas de decisões e calculam seus resultados, mas ao mesmo tempo, suas diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais também influenciam nas tomadas de decisões (TROIANO; RISCADO, 2016, p. 119).

É essa corrente que oferece a concepção mais ampla das relações entre instituições e comportamento. Em outros termos, os teóricos dessa vertente, ao analisar a relação entre instituições e ações dos atores, recorrem com frequência tanto à chamada “perspectiva calculadora”, própria da escolha racional, quanto à “perspectiva cultural”, característica da sociológica.

Além de recorrer a essas duas perspectivas, Hall e Taylor (2003) assinalam outras características importantes do neoinstitucionalismo histórico. Uma delas é enfatizar “as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e o desenvolvimento das instituições” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Essa referência às assimetrias de poder o aproximam mais da escolha racional e menos do institucionalismo sociológico (ARAÚJO; CUNHA, 2019). Em que pese essa aproximação, Hall e Taylor (2003, p. 200) ressaltam que foram os institucionalistas históricos que sobrepesaram mais o fato “como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais”, em que se verifica um “acesso desproporcional ao processo de decisão”. Sobre essa problemática, os autores lecionam:

Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um **acesso desproporcional ao processo de decisão**. Além disso, ao invés de investigar em que medida uma situação dada beneficia a todos, **eles tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores** (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200, grifo nosso).

Outra característica do neoinstitucionalismo histórico é privilegiar a dependência de trajetória percorrida (*path dependency*) na análise do desenvolvimento institucional. Por essa característica, as instituições aparecem como “integrantes relativamente permanentes da paisagem histórica”, ou, em outros termos, há “propriedades ou políticas herdadas do passado”, que “acabam estruturando ou condicionando decisões ulteriores” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200-201). Tem-se, pois, a ideia de que os legados do passado sempre pesam sobre as escolhas e mudanças do presente, ou limitam o leque de possibilidades e ações em inovação institucional, limitando, dessa forma, os graus de liberdade que existem para a inovação (STREECK; THELEN, 2005).

Na visão de Levi (1991), *path dependency* não significa simplesmente que a história conta, mas que os custos de uma reversão institucional têm seus valores ampliados em relação ao caminho contínuo. Ou seja, esses altos custos de reversão é que promovem a estabilidade. Essa abordagem acaba por frisar que a ruptura dessa estabilidade e reversão institucional, em regra, se dá por choques ou rupturas drásticas.

Essa visão é compartilhada por Hall e Taylor (2003, p. 201), ao ressaltarem que os institucionalistas históricos encontram problemas para explicar o que provoca situações críticas, “insistindo sempre no impacto de crises econômicas e conflitos militares”. O que se percebe nessa abordagem, portanto, são longas continuidades interrompidas periodicamente por mudanças radicais (PEMPEL, 1998).

Ainda quanto à mudança institucional, Streeck e Thelen (2005, p. 6, tradução nossa) lembram que trabalhos recentes sobre dependência de trajetória têm enfatizado “mecanismos de retorno crescente e feedback positivo que sustentam e reforçam as instituições ao longo do tempo”. Porém, esses mecanismos “são mais úteis para entender a resiliência institucional do que a mudança institucional”, e quando se trata de explicar a mudança os institucionalistas históricos “frequentemente chamam a atenção para ‘conjunturas críticas’, que abrem oportunidades para

que os agentes alterem a trajetória do desenvolvimento” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 7, tradução nossa).

Em que pese suas limitações, o institucionalismo histórico apresenta um mundo mais complexo que o universo de preferências comumente postulado pela escolha racional. Os teóricos daquela vertente “buscavam melhores explicações, que permitissem dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos”, enxergando o Estado como um “complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194-195).

Tanto na versão histórica quanto sociológica as novas instituições são criadas e adotadas em um mundo que já as tem em abundância. Assim, “o mundo institucional existente circunscreve a gama de criações possíveis, em que as instituições existentes estruturam o campo de visão dos atores que têm em vista uma reforma institucional” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 217). Em outras palavras, no neoinstitucionalismo sociológico os “atores levam adiante os scripts existentes ao criar novas instituições, mesmo que isso não seja ‘eficiente’” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 5, tradução nossa), enquanto no histórico as instituições são “legado político de lutas históricas concretas” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 7, tradução nossa), com demasiado peso à influência do percurso (*path dependency*).

Mahoney e Thelen (2010) ressaltam que grande parte do trabalho empírico sobre a dependência de trajetória, por exemplo, foi organizada em torno da explicação da persistência de padrões ou resultados institucionais particulares, geralmente em períodos muito longos. Além disso, chamam a atenção ao fato de que “vertentes importantes da literatura sugerem que é um fenômeno raro, abrindo a possibilidade de que as instituições normalmente evoluam de forma mais incremental” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 3, tradução nossa), conforme abordaremos no tópico seguinte.

Portanto, os neoinstitucionalistas históricos enfatizam “tradicionalmente a continuidade sobre as mudanças”, além de recorrer a ‘modelos descontínuos de mudança’ (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 6-7, tradução nossa), em que a mudança envolve a quebra de um conjunto de instituições e sua substituição por outras.

As correntes do neoinstitucionalismo apresentadas aqui fizeram progredir de maneira expressiva a compreensão do mundo político, em que pese, como destacado, as suas diferenças de visões. Esse pensamento teórico não foi imune a críticas, tanto na abordagem da relação entre

instituição e comportamento dos agentes, quanto no trato da mudança institucional, sendo este último aspecto que iremos abordar adiante com mais profundidade.

Antes disso, é importante entender também, com maior clareza, o que vem a ser uma instituição, já que as definições são abundantes (STREECK; THELEN, 2005). Na perspectiva da escolha racional, as instituições são vistas como um conjunto de regras que “cria uma estrutura de maior estabilidade e/ou previsibilidade ao comportamento humano, regido pelo cálculo do custo-benefício”, capaz de guiar “a interação humana e reduzir os custos das transações, facilitando a coordenação econômica e social” (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 173).

Também com influência da escolha racional e das teorias econômicas, North (2018, p. 13) afirma que as instituições “são as regras do jogo em uma sociedade, ou, em uma definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana”. Assim, por consequência disso, essas restrições estruturam incentivos nas relações humanas, os quais podem ser políticos, econômicos ou sociais.

Nesse sentido, as instituições (regras do jogo) têm o papel de reduzir as incertezas, já que confere uma estrutura ao intercâmbio humano, o que já nos remete a uma ideia de estabilidade. Segundo North (2018, p. 14), “as instituições definem e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos”. Esse conjunto de regras pode ser tanto formal (Constituição, leis, resoluções), como informais, a exemplo de convenções e códigos de conduta.

Ou seja, as instituições comportam tanto as regras escritas, quanto códigos tácitos, que muitas das vezes suplementam ou respaldam as próprias regras formais. Fazendo um comparativo com uma competição esportiva, North (2018) ensina que:

A finalidade das regras é definir o modo segundo o qual o jogo é jogado, ao passo que o objetivo das equipes no âmbito daquele conjunto de regras é ganhar o jogo – mediante uma combinação de habilidades, estratégias e entrosamento, com jogo limpo e às vezes com faltas (NORTH, 2018, p. 16).

A corrente sociológica define a instituição de maneira mais global, entendida como um conjunto não apenas de regras, procedimentos e normas formais, mas também de “símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que criam padrões de significação compartilhados, guiando o comportamento humano de modo rotineiro em diversos âmbitos da vida humana” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209).

Já no neoinstitucionalismo histórico, as instituições são definidas como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da

comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196), o que produz um contexto estratégico para os atores definirem suas estratégias e perseguirem seus interesses. Todavia, não na acepção de comportamento autointeressado característico da escolha racional, visto que as preferências são criadas social e politicamente, nem com a ênfase culturalista da versão sociológica.

Streeck e Thelen (2005, p. 9, tradução nossa) afirmam que, em geral, instituições podem ser definidas como “blocos de construção da ordem social”. Elas tipicamente “envolvem direitos mutuamente relacionados e obrigações dos atores”, distinguindo as ações entre ‘apropriada’ e ‘inapropriada’, ‘certas’ e ‘erradas’, ‘possíveis’ e ‘impossíveis’ (STREECK; THELEN, 2005, p. 9, tradução nossa), organizando, dessa forma, o comportamento em padrões previsíveis e confiáveis.

Há que salientar que independente da vertente neoinstitucionalista e das definições apresentadas, as instituições informais também estão presentes na vida social. No entanto, é importante destacar que elas não são o foco deste estudo. Em que pese reconhecer sua importância para moldar o comportamento dos indivíduos, e sua presença nas organizações políticas, as restrições informais não são “diretamente observáveis” e possuem “caráter difuso” (NORTH, 2018, p. 81), ressaltando-se, ainda, o fato de não comportarem apenas normas de comportamento sancionadas socialmente ou padrões de conduta impostos internamente, mas também compreendem ampliações, aperfeiçoamentos e modificações de regras formais.

Assim, apesar dos procedimentos informais também estruturarem a interação humana e terem inequívoca significância para as instituições, é bem mais fácil definir com precisão as regras formais. Além disso, o Congresso Nacional, *locus* de análise desta pesquisa, é controlado principalmente por regras e sanções formalizadas³.

As regras formais têm algumas propriedades importantes, que merecem destaque. Uma delas é o caráter obrigatório. Apesar da possibilidade de os atores, e isso ocorre com frequência, cumprirem voluntariamente as exigências impostas por uma regra institucionalizada, por acreditarem no seu valor, por exemplo, isso não define instituição, que é antes de tudo, o fato de que “os atores devem se conformar a ela, independentemente do que eles gostariam de fazer por

³ Apesar de reconhecer que o Congresso Nacional é estruturado majoritariamente por regras formais, há também a presença de inúmeras instituições informais relevantes. Para interessantes estudos nesse sentido, ver Ferreira Júnior (2018), bem como Aguiar (2015).

conta própria” (STREECK; THELEN, 2005, p. 10, tradução nossa). Isso gera um comportamento esperado, não apenas pelos atores diretamente afetados, mas pela sociedade como um todo.

Avançando nos conceitos trazidos pelas correntes do neoinstitucionalismo, Streeck e Thelen (2005, p. 10-11, tradução nossa) apresentam instituições como “regras formalizadas que podem ser aplicadas mediante a convocação de terceiros”. Para os autores, é essa possibilidade de aplicação por terceiros que indica se uma regra tem legitimidade. Pode-se dizer que a instituição, nesse caso, é de interesse público, em que a violação de uma regra ou expectativa, formal ou informal, possa ser passível de intervenção, para sua exigibilidade ou para garantir sua expectativa.

Essa definição se aproxima mais da teoria da escolha racional, em que há presença de componente estratégico dentro das restrições institucionais, apesar de não se coadunar com o voluntarismo e a visão em termos funcionais, de meio de aferir ganhos. Isso porque as instituições deixam de aparecer como “um hardware rígido da vida social, relegando mecanicamente atores e ações a espaços residuais estreitamente circunscritos para voluntarismo espontâneo e cálculo racional” (STREECK; THELEN, 2005, p. 16, tradução nossa), para ter ênfase na autoridade, obrigação e execução.

Streeck e Thelen (2005, p. 11, tradução nossa) ressaltam que ao incluir “obrigação” e “aplicação” no conceito de instituição, fornece-se “explicitamente uma quantidade significativa de ‘jogo’ nas regras que os atores devem seguir e, portanto, a possibilidade de mudança institucional possa ser gerada como resultado da implementação e da aplicação normal e cotidiana de uma instituição”.

Os referidos autores adotam um conceito mais amplo de instituição que permite compreender de melhor maneira a dinâmica da mudança institucional, que é de instituição como um regime social, cujas características podem ser resumidas da seguinte forma:

- conjunto de regras que estipulam o comportamento esperado e 'descartam' o comportamento considerado indesejável;
- é legítimo no sentido e na medida em que as expectativas que ele representa são impostas pela sociedade em que está inserido;
- envolvem formuladores de regras e tomadores de regra, o primeiro estabelecendo e modificando, geralmente em conflito e competição, as regras com as quais se espera que este último cumpra.

Para eles, conceber instituições como regimes “não só as torna eminentemente acessíveis à pesquisa empírica, como traduz as relações institucionais em relações entre atores sociais identificáveis” (STREECK; THELEN, 2005, p. 13, tradução nossa). Em suma, utilizaremos neste estudo a definição de instituições como “sistemas de interação social sob controle normativo formalizado” (STREECK; THELEN, 2005, p. 16, tradução nossa).

Compreendidos os pressupostos básicos da corrente neoinstitucionalista e suas três principais vertentes, e delimitada a definição de instituição, é importante lembrar, mais uma vez, que não é intenção deste estudo adotar uma destas vertentes em detrimento de outra. Até porque, como vimos, todas elas expõem vantagens e fraquezas, mas “nenhuma dessas escolas parece ir em má direção, ou ter em sua base postulados profundamente errôneos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 220). O ideal, portanto, é o intercâmbio entre as correntes, de forma que uma possa complementar ou reforçar a outra.

Adiante, iremos abordar de forma mais específica a mudança institucional, a fim de dar os fundamentos e suporte necessários para análise dos dados empíricos do estudo de caso proposto nesta pesquisa.

2.3.1 Compreendendo os aspectos da mudança institucional

Como se pôde perceber, as diferentes vertentes do neoinstitucionalismo oferecem pesos distintos aos fatores institucionais, mas em todas elas as instituições importam e são comuns no sentido de que há interação dos agentes com as instituições e de que a mudança é possível. Apesar das diversas diferenças, quase todas as definições de instituição as tratam como características relativamente duradouras da vida política e social (regras, normas, procedimentos) que estruturam o comportamento e que não podem ser alteradas fácil ou instantaneamente.

A ideia de “persistência de algum tipo está praticamente embutida na própria definição de instituição” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 4, tradução nossa), presente nas três vertentes do neoinstitucionalismo. Essa conexão entre instituição e persistência faz com que essas vertentes se concentrem em explicar a continuidade ao invés da mudança. Conforme destacam Mahoney e Thelen (2010), todas as abordagens da análise institucional enfrentam problemas para explicar a mudança institucional:

Todas as três variedades de institucionalismo, em suma, fornecem respostas para o que sustenta as instituições ao longo do tempo, bem como relatos convincentes de casos em que choques ou mudanças exógenos provocam mudanças institucionais. **O que eles não fornecem é um modelo geral de mudança, particularmente um que pode compreender fontes de mudança exógenas e endógenas** (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 7, tradução e grifo nosso).

Ou seja, o neoinstitucionalismo enfrenta alguns desafios para a análise da mudança institucional, uma vez que o foco é a explicação da persistência das instituições ao longo do tempo ou a reprodução institucional, e, quando aborda a mudança, apesar de densa literatura sobre o tema, sua tendência é “concentrar-se naquelas que se dão de forma radical, em decorrência de crises ou alterações significativas na conjuntura” (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 172). Na mesma linha de pensamento, Streeck e Thelen (2005, p. 18, tradução nossa) afirmam que “as teorias contemporâneas do desenvolvimento institucional localizam principalmente mudanças significativas em rupturas ou aberturas históricas convulsivas”.

Esse relevo aos choques exógenos e à análise de eventos extraordinários que alteram as instituições de forma abrupta é destacado também por North (2018, p. 153-154), que chama o fenômeno de “mudança descontínua”, significando uma “mudança radical das regras formais”, cujas fontes são “guerras, revoluções, conquistas e catástrofes naturais”.

Mahoney e Thelen (2010, p. 2, tradução e grifo nosso) também lembram que na literatura sobre mudança institucional, a maioria dos estudiosos “apontam para choques exógenos que provocam reconfigurações institucionais radicais, **ignorando mudanças baseadas em desenvolvimentos endógenos que geralmente se desenvolvem de forma incremental**”. Essa limitação do neoinstitucionalismo para explicação das mudanças também foi ressaltada por Rezende (2012), que destaca a importância das mudanças graduais:

Se os agentes se adaptam e se alinham com as instituições existentes, o equilíbrio irá se reforçar no tempo, deixando pequenas margens para a promoção de mudanças. Diante dessa tendência, as análises das reformas terminam por incorrer no equívoco típico de desconsiderar as lentas erosões, conferindo mais importância aos estágios finais ou mais agudos da mudança. **Ao focalizar na noção da mudança como ‘ruptura com a estabilidade’, as teorias tradicionais tendem a não dar relevância à suposição de que as mudanças ocorrem de forma contínua e gradual** (REZENDE, 2012, p. 118, grifo nosso).

Streeck e Thelen (2005) criticam a tendência da literatura de subestimar a extensão da mudança ou, de outra forma, codificar todas as mudanças observadas como pequenos ajustes

adaptativos às circunstâncias alteradas, a serviço da reprodução contínua dos sistemas existentes, priorizando o enfoque da continuidade e autorreprodução em uma concepção estática de instituições. Os autores ressaltam que na ausência de ferramentas analíticas para caracterizar e explicar modos de mudança gradual, grande parte da literatura institucionalista se sustenta, explícita ou implicitamente, “em um forte modelo de equilíbrio pontuado que faz uma distinção excessivamente nítida entre longos períodos de estase institucional, interrompidos periodicamente por algum tipo de choque exógeno” (STREECK; THELEN, 2005, p. 3, tradução nossa), por meio de uma reorganização mais ou menos radical.

Diante desta constatação, cada vez mais as recentes pesquisas empíricas que analisam mudanças institucionais tratam mudança e estabilidade como “fenômenos interligados em uma mesma dinâmica institucional que expressa compromissos e disputas entre ideias e agentes políticos” (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 172), concebendo, portanto, a “reprodução institucional como um processo político dinâmico” (STREECK; THELEN, 2005, p. 6, tradução nossa).

É esse exato ponto que nos faz evoluir quando se trata de analisar a mudança institucional. Mudança e estabilidade não são fatores antagônicos, eles estão intrinsicamente entrelaçados e devem ser compreendidos como parte de um mesmo todo (THELEN, 1999). Assim, como defende Troiano e Riscado (2016, p. 120), “uma mudança pode acontecer sem que a estabilidade institucional seja ameaçada”. Esses autores assinalam de forma apropriada que:

Portanto, a mudança não contradiz a estabilidade existente na abordagem institucional, pois as instituições se transformam a partir de causas associadas à ação estratégica de seus atores que criam racionalmente novos modelos institucionais: seja por processos de competitividade seletiva que introduzem ganhos de legitimidade; seja pela incidência de fatores ou choques externos (TROIANO; RISCADO, 2016, p. 120).

North (2018, p. 18) em sua obra seminal “Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico” já assinalava que “a estabilidade das instituições de modo algum contradiz o fato de que elas se alteram”, além de considerar a mudança institucional como predominantemente incremental.

Streeck e Thelen (2005, p. 8, tradução nossa) até reconhecem que, às vezes, a mudança de fato é abrupta e acentuada, contudo, “não está nada claro que isso esgote as possibilidades, nem mesmo que capture as maneiras mais importantes pelas quais as instituições evoluem ao longo do tempo”. Dessa forma, é preciso ir além das análises focadas na estabilidade das

instituições e em rupturas drásticas decorrentes de fatores exógenos. Nesse sentido, Araújo e Cunha (2019) reforçam que é necessário:

Considerar nos desenhos de pesquisa fatores relacionados às instituições formais e/ou informais (regras, normas, valores, tempo, adaptação etc.), o papel dos agentes na explicação das mudanças (eles atuam em contextos institucionais e operam produzindo mecanismos intencionais e não intencionais que produzem a mudança) e as conexões entre interesses estratégicos e contexto que gera reflexividade quanto às possibilidades de mudança (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 175).

Somando-se a esse pensamento, Troiano e Riscado (2016, p. 121) chamam a atenção para o fato de que “rupturas e mudanças institucionais não são só interpretados a partir de variáveis oriundas da economia e das condições sociais, mas também do desenho das instituições políticas que refletem no comportamento dos atores”. Assim, Araújo e Cunha (2019) alertam para um crescimento de estudos e análises preocupados com as mudanças institucionais que ocorrem em circunstâncias menos excepcionais:

Ao buscar superar análises comparativas estáticas, uma geração de pesquisadores tem produzido um conjunto de sensíveis transformações analíticas e conceituais, incluindo novos conceitos, categorias analíticas e mecanismos causais **para compreender a mudança de forma mais apropriada**, reduzindo a ênfase causal nos fatores exógenos e superando os limites dos modelos centrados na estabilidade. **Essas inovações recorreram a um conjunto de fatores endógenos e dinâmicos das instituições, o que equivale a maior importância analítica ao conflito e aos desequilíbrios que decorrem de choques de ideias, preferência, valores e interesses dos atores** (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 179, grifo nosso).

North (2018, p. 25) lembra que “a mudança raramente é descontínua”. Além disso, o autor faz uma importante diferenciação entre instituição e organização. Na visão dele, as instituições “são as regras do jogo em uma sociedade, ou, em uma definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana” (NORTH, 2018, p. 13). Já a organização trata-se de “grupos de indivíduos vinculados por algum propósito comum na busca da consecução de determinados objetivos” (NORTH, 2018, p. 13). São as organizações (e seus empreendedores) que desempenham o papel de agentes da mudança institucional, ou seja, que “influenciam o modo como o quadro institucional evolui” (NORTH, 2018, p. 16). Em outras palavras, as instituições são criadas pelos indivíduos e são por eles alteradas.

Segundo North (2018, p. 18), a mudança institucional é um processo intrincado porque “as mudanças à margem podem decorrer de mudanças nas regras, nas restrições informais e nas modalidades e na efetividade da aplicação”. Para o autor, a mudança incremental acontece “quando os empreendedores de organizações políticas e econômicas percebem que poderiam obter melhores resultados alterando o quadro institucional vigente com alguma margem” (NORTH, 2018, p. 21).

É preciso ter em mente que a constituição de sistemas legais formais para tratar disputas mais complexas, típicas da sociedade moderna e de um Estado composto por um conjunto variado de atores, implica regras formais. Em outros termos, “hierarquias que evoluem com organização mais complexa implicam estruturas formais que especifiquem as relações ‘mandante-agente’” (NORTH, 2018, p. 86).

Isso sugere que além de regras do jogo, as instituições se constituem também em instrumentos de distribuição de poder. Ou seja, as instituições são concebidas “acima de tudo como instrumentos distributivos carregados de implicações de poder” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 7-8, tradução nossa), característica ressaltada especialmente pela corrente do neoinstitucionalismo histórico.

Em suma, as instituições são mudadas não apenas por rupturas drásticas provocadas por choques externos. Sua estrutura fornece elementos dinâmicos que permitem a mudança, como bem explica Mahoney e Thelen (2010):

As instituições estão repletas de tensões, porque inevitavelmente levantam considerações de recursos e, invariavelmente, têm consequências distributivas. **Qualquer conjunto de regras ou expectativas - formais ou informais - que padronize a ação terá implicações desiguais para a alocação de recursos**, e claramente muitas instituições formais têm a intenção específica de distribuir recursos para tipos específicos de atores e não para outros. Isso é verdade para precisamente as instituições que mobilizam recursos significativos e altamente valorizados (por exemplo, a maioria das instituições políticas e político-econômicas) (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 8, tradução e grifo nosso).

É importante reforçar, portanto, que a premissa de análise desta pesquisa decorre desses elementos dinâmicos que permitem a mudança, o chamado dinamismo institucional. Ou seja, “as instituições políticas não operam em um vácuo” e por mais que “sejam em si resistentes às mudanças seus impactos sobre os resultados políticos podem mudar com o tempo de maneira sutil, em resposta às alterações ao seu redor” (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 179), uma vez que as instituições interagem com um contexto político, social e econômico.

Dentro desta perspectiva de dinâmica institucional percebe-se um processo contínuo de interação entre instituições e atores, “fundamental para entender a produção da mudança e até da substituição de algumas instituições por outras”, uma vez que “os atores e as batalhas delineadas nas instituições são extremamente relevantes e devem ser observadas” (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 179), já que os atores lutam para definir as instituições.

Segundo o pensamento de Mahoney e Thelen (2010), Vieira e Gomes (2014, p. 685) entendem que a dinâmica institucional “envolve lutas de poder a partir do momento em que os atores exploram suas posições institucionais e empregam recursos para vencer batalhas e remodelar os ambientes institucionais”. Ou seja, uma instituição é definida por uma “interação contínua entre os criadores de regras e os tomadores de regras, durante a qual sempre novas interpretações da regra serão descobertas, inventadas, sugeridas, rejeitadas, ou, por enquanto, adotadas” (STREECK; THELEN, 2005, p. 16, tradução nossa).

Na dinâmica institucional, portanto, as instituições são “continuamente criadas e recriadas por um grande número de atores com interesses divergentes, compromissos normativos variados, poderes diferentes e cognição limitada” (STREECK; THELEN, 2005, p. 16, tradução nossa). Ou seja, esse componente dinâmico reforça o fato de que “não há nada automático, autoperpetuante ou autoreforçador nos arranjos institucionais” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 8, tradução nossa), como propõem muitas análises tradicionais do neoinstitucionalismo ao tratar da mudança, conforme reforçado anteriormente.

Sheingate (2010, p. 168, tradução nossa), em capítulo contido na expoente obra de Mahoney e Thelen (2010) “Explaining institutional: change ambiguity, agency, and power”, analisou as principais mudanças nas regras que regem a Câmara dos Deputados dos Estados Unidos (*House of Representatives*) e observou que as “regras são uma característica das instituições políticas”. Segundo o autor, as regras “regem a ordem e a condução dos negócios dentro das instituições e a distribuição de poder e autoridade entre elas” (SHEINGATE, 2010, p. 168, tradução nossa), além de estruturar os comportamentos dos atores, ao estabelecer os parâmetros para a interação estratégica, definindo, nesse sentido, o escopo das ações permitidas.

Contudo, Sheingate (2010) chama a atenção para a qualidade dupla das regras. Segundo o autor, as regras fazem mais do que limitar os parâmetros para a interação estratégica, elas “também dão aos atores uma margem de criatividade” (SHEINGATE, 2010, p. 168, tradução

nossa). Ou seja, as regras são ao mesmo tempo “limitadoras e empoderadoras” (SHEINGATE, 2010, p. 168, tradução nossa).

Em interessante comparação com o jogo de xadrez, Sheingate (2010) revela que esse jogo é sugestivo para a teoria das instituições políticas. Observa que assim como as regras do xadrez podem dar origem ao jogo dinâmico, “o complexo conjunto de regras dentro das instituições políticas e as múltiplas conexões entre elas podem proporcionar aos atores uma margem de criatividade” (SHEINGATE, 2010, p. 169, tradução nossa).

Porém, há uma importante distinção, **“as regras formais dos ‘jogos’ políticos são muito mais ambíguas”** (SHEINGATE, 2010, p. 169, tradução e grifo nosso). Enquanto no xadrez as regras possuem estrutura claramente especificada e conhecida dos jogadores, na política “as regras são muitas vezes vagas e sujeitas a múltiplas interpretações” (SHEINGATE, 2010, p. 169, tradução e grifo nosso). Para o referido autor, é **“justamente essa ambiguidade que proporciona uma abertura crítica para a interpretação criativa das regras – e o potencial para novos insights sobre como os atores animam o processo de desenvolvimento institucional”** (SHEINGATE, 2010, p. 169-170, tradução e grifo nosso). Em muitos casos há “simplesmente uma grande quantidade de ‘jogo’ no significado interpretado de regras específicas ou na maneira como as regras são instanciadas na prática” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 11, tradução nossa).

Portanto, regras são ambíguas e elas mesmas objetos de conflitos políticos (SHEINGATE, 2010; MAHONEY; THELEN, 2010). Ou, em outros termos, a ambiguidade das regras é um local de conflito (KNIGHT, 1992). Assim, em que pese essas regras estabelecerem restrições importantes na ação dos atores, elas não são inequívocas, havendo, portanto, aberturas para a criatividade e agência, transformando, inclusive, a forma como as instituições alocam poder e autoridade.

Mahoney e Thelen (2010) não desconsideram o aspecto da distribuição de poder causada pelas instituições, abordagem presente principalmente no neoinstitucionalismo histórico, mas também com espaço na escolha racional e sociológico. Mas, eles consideram que **a mudança institucional “muitas vezes ocorre quando problemas de interpretação e aplicação de regras abrem espaço para os atores implementarem regras existentes de novas maneiras”** (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 4, tradução e grifo nosso).

Os referidos autores veem a **“ambiguidade como uma característica permanente, mesmo onde as regras são formalizadas”** (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 11, tradução e grifo nosso). Para eles, atores com interesses contrários contestarão as aberturas que essa ambiguidade proporciona, já que “questões de interpretação e implementação podem ter consequências profundas para alocação de recursos e resultados substantivos” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 11, tradução nossa).

Mahoney e Thelen (2010) chamam a atenção também para o fato de que interpretações concorrentes de uma única regra podem mobilizar coalizões bastante diferentes. Nesse sentido, as coalizões “se formam não apenas como representantes de instituições alternativas, mas também como movimentos que buscam interpretações particulares das regras ambíguas ou contestadas de uma determinada instituição” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 11, tradução nossa).

Além disso, Mahoney e Thelen (2010, p. 11, tradução nossa) afirmam, ainda, que a conformidade (cumprimento) das regras é um fato complicado, uma vez que elas “nunca podem ser precisas o suficiente para cobrir as complexidades de todas as situações possíveis do mundo real”. Devido a isso, quando novos desenvolvimentos ou situações confundem as regras, as instituições existentes podem ser alteradas, de forma a acomodar a nova realidade. Tais mudanças “podem envolver a criação de regras, ou podem simplesmente implicar extensões criativas das regras existentes” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 11, tradução nossa).

Em similar linha de pensamento, Sheingate (2010, p. 169, tradução nossa) defende que “a ambiguidade convida a conflitos e à contestação, na medida em que os atores lutam pelo significado, aplicação e cumprimento das regras institucionais formais”. É por meio desses conflitos sobre as regras e seu significado que “os atores podem transformar a forma como as instituições alocam poder e autoridade” (SHEINGATE, 2010, p. 169, tradução nossa).

Nesse raciocínio, Streeck e Thelen (2005, p. 19) também ensinam que as instituições políticas “são objeto de conflitos contínuos, pois os atores tentam obter vantagem interpretando ou redirecionando instituições em busca de seus objetivos, ou subvertendo ou contornando regras que se chocam com seus interesses”. E, quando são bem sucedidos, esses conflitos “estabelecem precedentes que são codificados em novas regras, alterando a aparência de uma instituição no processo” (SHEINGATE, 2010, p. 170, tradução nossa).

É importante perceber que essa estrutura de regras ambíguas, característica das próprias instituições políticas, e o conflito decorrente das lutas pelo significado delas – devido a

oportunidades para margem criativa – se tornam ponto central para entender como as instituições evoluem e se alteram, ao mesmo tempo em que permanecem estáveis, sem drásticas rupturas, ou seja, em que os atores “permanecem atados às instituições que habitam” (SHEINGATE, 2010, p. 170, tradução nossa).

No caso desta presente pesquisa, veremos que parte dos conflitos envolvendo as regras do processo legislativo acaba migrando da arena política para a judicial, por meio do fenômeno da judicialização, como abordamos no item 1.2. Como resultado, decisões do STF podem provocar ou contribuir com mudanças institucionais no CN, objetivo que buscamos verificar no estudo de caso proposto.

O estudo de Sheingate (2010, tradução nossa), intitulado “Repensando as regras: criatividade e restrição na Câmara dos Representantes dos Estados Unidos”, traz *insights* importantes para esta pesquisa, uma vez que o autor, por meio da análise de episódios de mudança institucional, evidenciou como os atores conceberam novas aplicações e interpretação de regras com o intuito de dobrar os resultados na sua direção preferida. Nos casos analisados, a nova interpretação teve implicações importantes para as estruturas de tomada de decisão do Congresso americano, particularmente relativo ao poder do Presidente da Câmara e das minorias dentro da legislatura.

É interessante notar que no Congresso Nacional Brasileiro, assim como no Congresso Americano, há um conjunto de instituições complexas em que a multiplicação de regras gera diversas contradições e conflitos. Além disso, é preciso lembrar, como já destacado, das assimetrias de poder, importante também para compreensão da mudança institucional. Esse é um ponto bem trabalhado por Sheingate (2010) e que merece destaque:

Enquanto alguns atores operam a partir de posições estruturais de autoridade que conferem poder sobre a criação e interpretação de regras, outros podem não ter esse poder, procurando, em vez disso, desafiar as regras ou subvertê-las. No entanto, como observado anteriormente, as regras são muitas vezes ambíguas em seu significado e efeito; poder e autoridade são frequentemente contestados e longe de serem seguros (SHEINGATE, 2010, p. 170-171, tradução nossa).

Dessa forma, em instituições políticas complexas como o Congresso Nacional, como já ressaltado, caracterizado por múltiplas regras, embora uma regra possa, por exemplo, autorizar a maioria a mudar o caráter de uma instituição, outra regra pode permitir que minorias efetivamente bloqueiem essa mudança. De igual forma, uma maioria pode garantir mudanças formais nas regras que estabelecem novos instrumentos de autoridade institucional, e as minorias

subverterem os efeitos dessa regra na prática. Ou seja, há uma série de “manobras” dentro e em torno das regras, que aumentam ainda mais a complexidade da instituição, em uma constante luta pelo controle institucional. Nessa dinâmica, “a política institucional é animada tanto pela criatividade quanto pela restrição (constrangimento) inerente às regras e à criação de regras” (SHEINGATE, 2010, p. 171, tradução nossa).

Somando-se a essa dinâmica e complexidade, Streeck e Thelen (2005) reforçam que a promulgação de uma regra nunca é perfeita e que sempre há uma lacuna entre o “padrão ideal” de uma regra e o “padrão real” de vida que está abaixo dela. O primeiro padrão é bem menos complexo que o segundo, fato que direciona para importantes fontes de mudança institucional, uma vez que “sempre podem surgir desacordos sobre como uma regra deve ser aplicada” ou “uma forma de descobrir o que uma regra realmente exige em um contexto concreto” (STREECK; THELEN, 2005, p. 14, tradução nossa).

Os autores lembram, ainda, que nenhum legislador pode estar ciente de toda a variedade de situações às quais sua lei poderá ser aplicada no futuro. Diante disso, muitas vezes “o que uma regra ‘realmente significa’ pode ser estabelecido apenas pelas decisões de uma autoridade legítima encarregada de julgar entre diferentes interpretações” (STREECK; THELEN, 2005, p. 14, tradução nossa). Tal situação pode ocorrer, por exemplo, quando o STF se pronuncia sobre como uma determinada regra deve ser interpretada e aplicada, ao ser provocado por meio da judicialização do processo legislativo, bem assim em decisões dos próprios Presidentes das Casas do CN.

Por fim, vale ressaltar que as regras impõem obrigações desconfortáveis e caras, de modo que os atores podem procurar maneiras de contorná-las, através de “brechas” na lei, considerando que “a sondagem contínua dos limites entre o legal e o ilegal faz parte da luta interpretativa que começa assim que uma regra é estabelecida” (STREECK; THELEN, 2005, p. 15, tradução nossa).

2.3.2 Apresentando um modelo de análise da mudança institucional

Feita essa contextualização sobre a dinâmica das instituições, também é fundamental apresentar um modelo que facilite a identificação e ocorrência de mudança institucional em um caso determinado. Streeck e Thelen (2005) apresentam uma interessante tipologia para análise da

mudança institucional. Para os autores, não se pode adotar esquemas que forneçam apenas mudanças incrementais que apoiam a continuidade institucional por meio de uma adaptação reprodutiva ou mudanças abruptas que causam a ruptura institucional e inovação.

Eles argumentam, portanto, que equiparar “pequena mudança” como aquela mudança incremental, adaptativa e reprodutiva e “grande mudança” como aquela de interrupção da continuidade, decorrente de fatos exógenos, tende “a reduzir a maioria ou todas as mudanças observáveis como ajuste com propósito de estabilidade” (STREECK; THELEN, 2005, p. 8, tradução nossa).

Diante destes argumentos, conforme se observa no Quadro 1, Streeck e Thelen (2005) apontam existir ao menos quatro tipos de mudança, que podem ser identificadas a partir da distinção e da combinação da variável processo de mudança (incremental ou abrupto) e de seu resultado (continuidade e descontinuidade).

Quadro 1 – Tipos de mudança institucional de acordo com as variáveis “processo de mudança” e “resultado da mudança”.

		Resultado da mudança	
		Continuidade	Descontinuidade
Processo de mudança	Incremental	Reprodução por adaptação	Transformação gradual
	Abrupto	Sobrevivência e retorno	Quebra e substituição

Fonte: Streeck e Thelen (2005, p. 9, tradução nossa).

Como já discutido no subitem 1.3.1, as vertentes do neoinstitucionalismo, em geral, ao analisar o processo de mudança, dá enfoque nas mudanças abruptas. Esse tipo de mudança resulta, conforme o Quadro 1, em “quebra e substituição”, quando há descontinuidade, ou seja, ruptura institucional. Há, ainda, no processo abrupto, a “sobrevivência e retorno”, cujo resultado considera que apesar de haver pontos de ruptura histórica, há apenas uma aparência imediata de mudança institucional, mas com o passar do tempo o resultado é de continuidade, de conservação das instituições.

Já no processo de mudança incremental, Streeck e Thelen (2005) destacam dois resultados a depender da continuidade ou descontinuidade da instituição. “Reprodução por adaptação” reconhece que as mudanças não ocorrem apenas a partir de momentos críticos, mas também de forma incremental. Porém, elas são fundamentalmente adaptativas, sustentada em um

modelo de equilíbrio pontuado, que serve para proteger a continuidade. Em outras palavras, elas são fixadas pela dependência de trajetória, ou seja, determinadas pelo passado, tendo como resultado a continuidade, por meio da “reprodução institucional”.

Já na “transformação gradual” o resultado é a descontinuidade, mas não de maneira dramática como no processo abrupto, em que há quebra e substituição total das instituições. Aqui consideram-se que, uma vez criadas, as instituições frequentemente mudam de forma sutil e gradual ao longo do tempo, e que essa mudança altera de forma considerável os padrões de comportamento humano e os resultados políticos, resultando em transformações fundamentais (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010).

Como já ressaltado, há uma vasta literatura que explica como vários tipos de configurações institucionais básicas, como as Constituições, surgem em certos casos e certos momentos, bem como a explicação de momentos cruciais e dramáticos em que essas instituições são alteradas e substituídas por outras fundamentalmente novas. Mas, conforme destacam Mahoney e Thelen (2010), ainda faltam ferramentas igualmente úteis para explicar a evolução mais gradual das instituições, uma vez estabelecidas. Os autores salientam que instituições formais não apenas emergem e quebram, “elas também evoluem e mudam de maneiras mais sutis ao longo do tempo” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 2, tradução nossa).

As transformações graduais, muitas vezes deixadas de fora de trabalhos institucionalistas, serão o ponto central deste estudo. Ressalta-se que o estudo de caso proposto nesta pesquisa e a análise do material empírico explorarão e concentrar-se-ão neste tipo de processo de mudança incremental, que tem como resultado a transformação gradual, aquela que embora menos dramática, altera de forma substancial os padrões de comportamento, a dinâmica institucional e os resultados políticos.

A nossa perspectiva no estudo, portanto, é no sentido de que mudanças significativas podem emanar de ambiguidades e lacunas inerentes que existem nas regras ou emergem ao longo do tempo entre instituições formais e sua implementação ou aplicação real (STREECK; THELEN, 2005; PIERSON, 2004). Isso porque, como já destacado, essas lacunas tornam-se locais-chave de contestação política, cujo resultado pode ser importante mecanismo de mudança institucional. Vale a pena reproduzir o pensamento de Streeck e Thelen (2005) sobre esse ponto:

As instituições políticas não são apenas contestadas periodicamente; elas são objeto de contendas contínuas, pois os atores tentam obter vantagem interpretando ou redirecionando instituições em busca de seus objetivos, ou subvertendo ou contornando regras que se chocam com seus interesses (STREECK; THELEN, 2005, p. 19, tradução nossa).

Os referidos autores apresentam cinco modos amplos de mudança gradual, porém transformadoras: deslocamento, camadas (estratificação), deslizamento (deriva; desvio), conversão e exaustão. Seguindo esse delineamento, Mahoney e Thelen (2010), na expoente obra “A theory of gradual institutional change”, além de teorizar formas de mudança gradual, muitas vezes negligenciadas em análises institucionais, apresentam um modelo, que considera apenas quatro variações, excluindo-se a exaustão, uma vez que esse processo leva ao colapso institucional e não à mudança.

Utilizaremos esse modelo proposto, detalhado a seguir, para o exame empírico desta pesquisa, já que a “estrutura visa estimular e auxiliar na análise substantiva da mudança institucional – seja em casos individuais ou em conjuntos de casos” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 32, tradução nossa), através do estudo de casos concretos e de episódios reais de mudança institucional.

Nas mudanças do tipo **deslocamento** (*displacement*) há a remoção das regras existentes e introdução de novas. Portanto, são implementadas instituições alternativas em relação às em vigor. Ao invés de introduzir novas regras, sobrepostas às já existentes, no intuito de suplementá-las, como ocorre na mudança por camadas, instituições são formalmente introduzidas e competem diretamente com as existentes, substituindo-as posteriormente.

Novas instituições são frequentemente introduzidas por atores que eram “perdedores” sob o sistema antigo, e em que “os apoiadores institucionais se mostram incapazes de impedir a deserção às novas regras” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 16, tradução nossa). É importante ressaltar que a mudança por deslocamento pode ocorrer de forma abrupta, provocando uma mudança radical, com colapso das instituições e substituição por novas, foco das teorias institucionalistas tradicionais. Mas, para o viés deste estudo estamos considerando as mudanças graduais.

Pela mudança por **camadas** (*layering*), novas regras são introduzidas, sobrepostas ou anexadas às existentes, de modo a envolver pequenas revisões ou adições às instituições. Em outros termos, emendas ou revisões são adicionadas, “mudando o impacto das regras originais no

comportamento dos agentes ou indivíduos” (VIEIRA; GOMES, 2014, p. 685). Percebe-se, portanto, que diferente do deslocamento, este tipo de mudança não introduz instituições ou regras totalmente novas, mas envolvem acréscimos às existentes.

Contudo, a mudança por camadas pode inserir mudanças substantivas se esses acréscimos alterarem “a lógica da instituição ou comprometerem a reprodução estável do ‘núcleo’ original” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17, tradução nossa). No geral, ela ocorre quando os “perdedores não conseguem introduzir uma nova instituição” (VEIRA, 2013, p. 29), ou seja, “os desafiantes institucionais não tem capacidade ou recursos suficientes para alterar e substituir por completo as regras originais” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17, tradução nossa), como no deslocamento. Nesse cenário, “embora os defensores do *status quo* possam preservar as regras originais, eles são incapazes de impedir a introdução de emendas e modificações” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17, tradução nossa).

Ainda na mudança por camadas, há uma dinâmica de alteração de caminho por meio de um mecanismo que Streeck e Thelen (2005, p. 23, tradução nossa) chamam de “crescimento diferencial”, em que não se promove o ataque frontal às instituições tradicionais, mas se efetivam mudanças fundamentais graduais, que “às vezes passam até despercebidas no momento da promulgação da regra”. Para esses autores, muitas vezes, novas dinâmicas são acionadas por atores políticos que trabalham à margem, introduzindo “emendas que podem ser inicialmente 'vendidas' como refinamentos ou correções para as instituições existentes” (STREECK; THELEN, 2005, p. 23, tradução nossa). Para eles, como as novas camadas criadas dessa maneira não prejudicam diretamente as instituições existentes, elas normalmente não provocam uma contra-mobilização pelos defensores do *status quo*.

No tipo de mudança **deriva ou deslizamento (*drift*)**, há uma forte lacuna entre as regras e a realidade. As regras permanecem formalmente iguais, mas seu impacto muda como resultado de mudanças nas condições externas (HACKER, 2005). Há, aqui, uma negligência em aceitar mudanças de contexto, não adaptando adequadamente a regra para que ela mantenha seu impacto em um ambiente que foi alterado. Em outros termos, “a inação dos atores em não responder às mudanças ambientais pode causar a mudança no impacto da instituição” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17, tradução nossa).

Isso parte do pressuposto de que “não há nada de automático na estabilidade institucional” e que as “instituições não sobrevivem paradas” (STREECK; THELEN, 2005, p. 24,

tradução nossa), sugerindo que elas precisam de uma manutenção ativa. Ou seja, necessitam serem “redefinidas e reorientadas”, ou “recalibradas e renegociadas”, em respostas a mudanças no ambiente político ou econômico em que estão inseridas. Sem essa manutenção, podem estar sujeitas a uma “erosão ou atrofia”, devido à mudança por deriva (STREECK; THELEN, 2005, p. 24, tradução nossa).

Streeck e Thelen (2005, p. 25, tradução nossa) ressaltam que a mudança por deriva, embora potencialmente fundamental, “pode ser mascarada pela estabilidade na superfície”. Segundo os autores, focar a análise na continuidade da regra existente pode “mascarar o potencial desvio” entre a instituição e o “mundo real ao qual ela deve se aplicar” (STREECK; THELEN, 2005, p. 25, tradução nossa). Esse tipo de mudança pode ocorrer sem manobras políticas explícitas, quando o mundo em torno de uma instituição evolui alterando seu escopo, significado e função.

No entanto, ela pode ser promovida também por cultivo político. Ao contrário da mudança por camadas, ocorre geralmente por “não decisões”, quando há uma recusa deliberada em fechar as lacunas ou brechas surgidas entre a instituição e um novo contexto. A falha em manter ativamente a instituição pode significar, portanto, permitir a mudança por deriva. Em suma, neste tipo de mudança “as instituições podem manter sua integridade formal, mesmo quando cada vez mais perdem o controle da realidade social” (STREECK; THELEN, 2005, p. 29, tradução nossa).

O quarto e último tipo de mudança gradual pode se dar por **conversão** (*conversion*). Aqui, as regras permanecem formalmente iguais, mas são interpretadas e aplicadas de novas maneiras (MAHONEY; THELEN, 2010). Diferente da mudança por camadas ou por deriva, as instituições não são emendadas ou há negligência de uma reconfiguração do ambiente. O que ocorre é o seu redirecionamento para novas metas, funções ou propósitos, em razão de desafios em políticas ou mudança nas relações de poder.

Nesse tipo de mudança, as regras são interpretadas e executadas de novos modos, devido a readaptações estratégicas. Geralmente, isso ocorre quando as regras são complexas e ambíguas o suficiente para permitir interpretações diferentes, tipicamente no caso de ambientes políticos, em que “as lacunas são produzidas pelos atores que exploram ativamente as ambiguidades inerentes às instituições” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17, tradução nossa).

A atuação de determinados atores (geralmente com mais poder concentrado) consegue converter novos objetivos e funções para as instituições. Ou seja, ao invés de substituir por completo as velhas instituições, como no deslocamento, as “regras continuam formalmente as mesmas, mas são usadas de novos modos, com novos objetivos estratégicos” (VIEIRA; GOMES, 2014, p. 685).

Na mudança por conversão, portanto, na falta de capacidade de substituir uma instituição, “os desafiantes institucionais podem ser capazes de explorar suas ambiguidades inerentes de maneira que lhes permitam redirecioná-la para funções e efeitos mais favoráveis” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 18, tradução nossa).

Há, dessa forma, uma aplicação das regras de maneira diferente ou uma reinterpretação delas. Isso pode ocorrer por meio de contestação política sobre quais os propósitos uma instituição existente deve servir. Essa contestação e, por conseguinte, a mudança por conversão, é possibilitada “pelas lacunas que existem na estrutura institucional ou surgem ao longo do tempo entre as regras institucionalizadas e sua aplicação” (STREECK; THELEN, 2005, p. 26, tradução nossa).

Streeck e Thelen (2005, p. 26-29, tradução nossa) apontam algumas fontes dessas lacunas, que passamos a resumir, por reportá-las importantes. A primeira são os limites cognitivos dos construtores das instituições e o problema associado de consequências não intencionais do design institucional, que podem oferecer oportunidades de contestação política. Ainda no aspecto cognitivo, Mahoney e Thelen (2010, p. 12, tradução nossa) acrescentam os limites cognitivos dos próprios atores, prevendo que mesmo quando as regras institucionais são criadas para acomodar situações complexas, os “atores enfrentam limitações no processamento de informações e certamente não podem prever todas as possíveis situações futuras nas quais as regras escritas agora serão implementadas posteriormente”.

Segundo, o fortalecimento institucional, quando ocorre por meio de negociação política, normalmente envolve comprometimento, sustentado, por exemplo, por “portadores comuns” de coalizões de atores que as apoiam por razões diversas, em “acordos muitas vezes ambíguos”. As ambiguidades resultantes nas regras que definem o comportamento institucionalizado fornecem espaço para contestação política sobre como as regras devem ser interpretadas e aplicadas, geralmente desequilibrando esse comprometimento sustentado. Isso pode ocasionar, dessa forma, uma “reinterpretação contínua da instituição”, sujeita a propósitos muito diferentes, o que

ocasiona a mudança mesmo com a continuidade formal da instituição. Sem contar, ainda, que as alterações nas relações de poder entre os atores envolvidos também alteram a maneira como a instituição é praticada.

Terceiro, considerando que os atores são estratégicos, mesmo aqueles que não estão envolvidos diretamente no desenho de uma instituição, farão tudo o que estiver ao seu alcance para interpretar as regras em seu próprio interesse (ou contornar ou subverter regras que colidem com seus interesses).

Quarto, por fim, é que o “tempo importa”. Mudanças na natureza dos desafios que os atores enfrentam ou no equilíbrio de poder permitem que as instituições criadas para atender a certos interesses sejam redirecionadas para muito diferentes, e até mesmo metas e fins diametralmente opostos. Ou seja, o tempo e as mudanças que ele traz para os atores abrem lacunas que implicam possibilidades de conversão institucional.

Em suma, ao contrário da mudança por deriva, na conversão as instituições são, portanto, adaptadas e adaptadas sucessivamente às mudanças em seu ambiente social, econômico e político. Nesse tipo de mudança é preciso uma análise cuidadosa, uma vez que a continuidade na superfície da instituição mascara mudanças subjacentes relevantes em que as regras tradicionais são reinterpretadas e convertidas em novos objetivos.

Após detalhar os principais pontos de cada tipo de mudança, podemos apresentá-las resumidamente da seguinte forma, e, em seguida, as reproduzimos no Quadro 2.

1. **Deslocamento:** remoção das regras existentes e introdução de novas;
2. **Camadas:** introdução de novas regras em cima ou ao lado das existentes;
3. **Deriva:** impacto alterado das regras existentes devido a mudanças no ambiente;
4. **Conversão:** aplicação alterada das regras existentes devido à sua reimplantação estratégica, sem alteração formal delas.

Quadro 2 – Tipos de mudança institucional e suas características principais.

	Deslocamento	Camadas	Deriva	Conversão
Remoção de regras antigas	Sim	Não	Não	Não
Negligência de regras antigas	–	Não	Sim	Não
Mudança de impacto / aplicação de regras antigas	–	Não	Sim	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 16, tradução nossa).

O modelo proposto por Mahoney e Thelen (2010) avança em outros aspectos além do tipo de mudança. Os autores vinculam os tipos de mudança gradual (detalhadas acima) a características do contexto institucional e propriedades das próprias instituições, bem como tipos específicos de estratégias de mudança e agentes de mudança. Em que pese os tipos de mudança já serem suficientes para cumprir o objetivo desta pesquisa, iremos apresentar, de forma breve, algumas dessas conexões, por trazerem pontos interessantes que também podem ser úteis.

Ao identificar os agentes de mudança institucional, Mahoney e Thelen (2010) ressaltam que de uma perspectiva distributiva das instituições uma resposta inicial é que os perdedores institucionais impulsionam a mudança precisamente porque se beneficiam dela. Mas, os autores vão além dessa dicotomia, por entenderem que “muitas vezes é simples demais para situações reais” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 22, tradução nossa), e propõem, então, uma estrutura que classifica os agentes de mudança em quatro categorias: insurgentes, simbióticos (parasitas e mutualistas), subversivos e oportunistas.

Os insurgentes nem sempre aceitam e obedecem às regras. Assim, no geral, eles rejeitam o *status quo* e tentam conscientemente eliminar as instituições e regras existentes, mobilizando-se ativamente para tal fim. Os simbióticos são divididos em dois subtipos, os parasitas e os mutualísticos. Os primeiros exploram a instituição para ganhos pessoais, adotando ações que contradizem o propósito da instituição, comprometendo-a no longo prazo. Os segundos agem de forma similar, porém não comprometem a sobrevivência e continuidade da instituição. Os subversivos não agem diretamente para provocar a mudança na instituição. Eles parecem dar suporte à instituição, mas agem esperando o momento certo para assumirem a condição de opositores. Assim, eles propõem novas regras sem extinguir as antigas. Por fim, há os oportunistas, que possuem preferências ambíguas a respeito da continuidade da instituição e não procuram ativamente preservá-la, mas, dados os custos, também não se engajam em alterá-la. Eles exploram as possibilidades do sistema para atingirem seus fins, mas quando agem por mudança, adotam a estratégia do tipo conversão (interpreta e aplica a instituição de outras maneiras, com novos objetivos estratégicos).

Mahoney e Thelen (2010) correlacionam, ainda, o tipo de mudança e os agentes apresentados acima e suas estratégias, que podem ser resumidos da seguinte forma: Insurgentes buscam mudanças rápidas, mas se contentam com o deslocamento gradual; Simbióticos procuram

preservar o *status quo* formal, mas sua versão parasitária (negligente) realiza ações que causam a deriva/deslizamento; Subversivos trabalham no curto prazo usando a estratégia do tipo camadas; Oportunistas aguardam, mas quando agem, buscam a conversão quando ela se adequa aos seus interesses. Por fim, os autores também correlacionam esses agentes com as características do contexto político e da instituição⁴. No entanto, não serão detalhados todos os aspectos dessas vinculações, por não serem fundamentais para o objeto do presente estudo.

É preciso deixar claro, como bem alertam Mahoney e Thelen (2010, p. 22, tradução nossa), que “a mudança institucional não precisa surgir de atores com motivos transformacionais”. Em vez disso, a mudança institucional “pode ser um subproduto não intencional que resulta de lutas distributivas” nas quais nenhuma parte procurou explicitamente as mudanças que eventualmente ocorreram (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 23, tradução nossa).

Há que deixar claro, ainda, que não é objetivo deste estudo uma análise pormenorizada do comportamento dos agentes, tampouco o grau de envolvimento deles em uma determinada proposição legislativa em tramitação no Congresso Nacional, ou processo de organização e coordenação deles em grupos ou coalizões específicas⁵ – que envolveria a identificação de crenças, ideias e valores dos atores envolvidos (e a relação destes fatores com o comportamento político) – mas sim verificar como decisões judiciais decorrentes da judicialização do processo legislativo podem promover mudanças institucionais no CN e identificar o tipo dessa mudança.

No entanto, a tipologia dos agentes de mudança apresentada por Mahoney e Thelen (2010) é interessante e será útil na tentativa de identificar os atores envolvidos no estudo de caso a ser apresentado adiante, além da possibilidade de abrir novos caminhos de análise para pesquisas futuras, devido ao seu amplo potencial.

Antes de avançarmos, relembremos a premissa de que embora as instituições representem compromissos ou acordos relativamente duráveis, elas são sempre vulneráveis à mudança. Há uma visão de estabilidade institucional, não com base em uma autorreprodução,

⁴ Para mais detalhes desta correlação, bem como o alinhamento de coalização desses atores de mudança com apoiadores ou desafiadores institucionais, ver Mahoney e Thelen (2010, p. 28-30).

⁵ Uma análise nesse sentido demandaria o estudo de outros referenciais teóricos, como Modelo de Coalizões de Advocacia, Modelo de Análise de *Stakeholders*, entre outros (Teoria da Agência, Teoria dos Custos de Transação). Para esse viés de pesquisa ver Vieira e Gomes (2014).

mas sim em uma perspectiva dinâmica de contínua mobilização, em que mudanças no equilíbrio de poder, endógenas ou exógenas, se constituem em uma importante fonte de mudança.

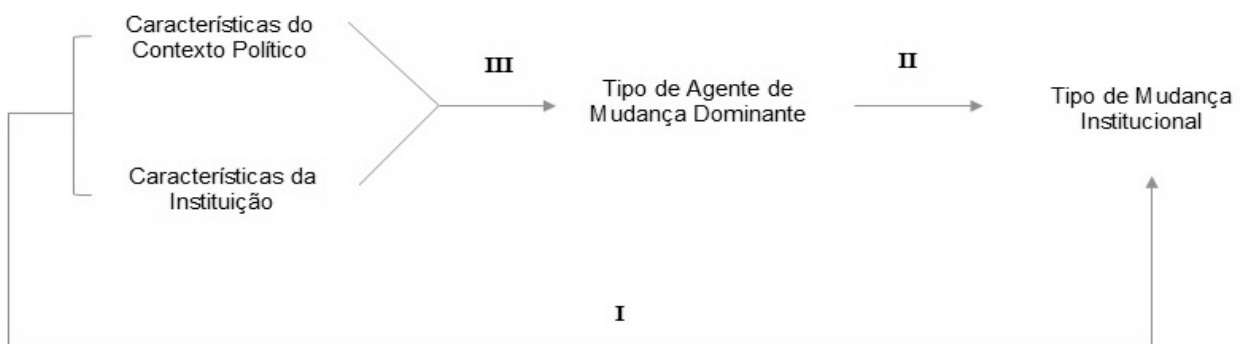
Lembramos, também, de outro aspecto importante que deve ser ponderado, o da multiplicidade de instituições em que os atores estão inseridos, como no CN. Por vezes, atores desfavorecidos por uma instituição podem ser capazes de usar seu *status* de vantagem em relação a outras instituições para promover mudanças, como, por exemplo, no acesso à regra de formulação de questões de ordem durante uma determinada sessão ou até mesmo às regras que sustentam a judicialização para garantia do direito ao devido processo legislativo.

Mahoney e Thelen (2010, p. 10-11, tradução nossa) reforçam que “a necessidade de impor instituições carrega sua própria dinâmica de mudança potencial”, que provém não apenas da natureza politicamente contestada das regras institucionais, “mas também, principalmente, de um certo grau de abertura na interpretação e implementação dessas regras”. É importante frisar, portanto, que mesmo quando as instituições são formalmente codificadas, foco desta pesquisa, suas “expectativas norteadoras frequentemente permanecem ambíguas e sempre estão sujeitas a interpretação, debate e contestação” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 11, tradução nossa).

Em suma, Mahoney e Thelen (2010) enxergam que essas propriedades básicas das instituições contenham possibilidade de mudanças, e sugerem que as mudanças incrementais surjam precisamente nas “lacunas” ou “pontos fracos” entre a regra e sua interpretação ou a regra e sua aplicação na prática. E, muitas vezes, o que anima essas mudanças são as implicações distributivas de poder das instituições.

Diante dessa dinâmica institucional e das tensões e pressões dela decorrentes, que já tratamos anteriormente, Mahoney e Thelen (2010) apresentam em seu modelo, uma estrutura que fornece um panorama para explicar os tipos de mudança institucional, apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Estrutura explicativa dos tipos de mudança institucional.



Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 15, tradução nossa).

Percebe-se, pela estrutura acima, que as características do contexto político e da instituição em questão juntas conduzem o tipo de mudança institucional (conexão I). Paralelo e concomitante, esses dois aspectos também moldam o tipo de agente de mudança dominante que provavelmente surgirá e florescerá em um contexto institucional específico, que, por conseguinte, adotará estratégias para efetuar a mudança pretendida (conexões II e III).

No primeiro aspecto (contexto político) é importante saber se o defensor do *status quo* possui possibilidades fracas ou fortes de veto à mudança. Quanto ao segundo aspecto (características da instituição), saber se a regra oferece aos atores oportunidades para exercerem certa discricionariedade ou liberdade na interpretação e aplicação dessa regra, ou, em outros termos, o quanto a instituição está aberta a interpretações conflitantes e variações em sua aplicação, sem uma preocupação com as fontes dessa variação.

Apresentados os pontos fundamentais do modelo de análise da mudança institucional do tipo gradual, temos sustentação teórica para buscar responder o problema proposto nesta pesquisa, apresentado na Introdução, cuja metodologia será detalhada no tópico seguinte, juntamente com a apresentação dos dados relativos à judicialização do processo legislativo por parlamentares, para, então, adentrar no estudo de caso.

3 METODOLOGIA E DADOS

Como destacamos no referencial teórico apresentado, os atos normativos, ainda em seu nascedouro, deveriam ser controlados por órgãos de natureza política, o Legislativo e o Executivo, os verdadeiros protagonistas do nosso processo de produção legislativa. No entanto, o STF adentrou nesta dinâmica, exercendo o controle preventivo desses atos, cujas decisões podem afetar não apenas a tramitação de uma determinada proposição legislativa, mas, também, as regras do jogo democrático, elevando-o a uma nova arena de discussão de atos e procedimentos regimentais e políticos tomados no âmbito do processo legislativo.

Vimos, também, que instituições políticas complexas como o CN são caracterizadas por uma multiplicidade de regras formais, que carregam consigo, inevitavelmente, ambiguidades, que permitem uma disputa constante de significado, interpretação e aplicação delas. Isso gera conflitos e contestações políticas, em uma lógica de dinamismo institucional, proporcionado pela interação entre instituições e atores. É essa dinâmica que impulsiona a mudança institucional (KNIGHT, 1992; SHEINGATE, 2010; MAHONEY; THELEN, 2010).

Ao mesmo tempo, parte desses conflitos em torno de interpretação e aplicação de regras acaba não sendo resolvido no âmbito do Parlamento, e migra para o âmbito judicial, por meio da judicialização do processo legislativo federal. Esse cenário expõe uma série de questões relevantes, que vão além da clássica abordagem sobre a judicialização da política e suas causas, uma vez que o STF participa como importante ator nesse dinamismo institucional, cujas decisões extrapolam o ambiente puramente jurídico, podendo implicar em desdobramentos relevantes no CN, inclusive quanto a mudanças institucionais.

Dentro deste contexto, a problemática do presente estudo concentra-se no seguinte questionamento geral: como o CN se transforma diante da judicialização de atos do processo legislativo federal, provocada por parlamentares? De forma específica, a pesquisa busca responder como decisões do STF, resultantes da judicialização de atos do processo legislativo federal por parlamentares, podem provocar mudanças institucionais no CN?

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo geral verificar como decisões do STF, em sede de mandados de segurança impetrados por parlamentares que questionam atos do processo legislativo, e se referiram a pelo menos uma proposição, em qualquer de suas fases, podem provocar ou contribuir com mudanças nas regras de formação dos atos normativos, alterando,

dessa forma, o processo de tomada de decisões no CN. E, especificamente, identificar o tipo de mudança institucional promovida, segundo modelo teórico apresentado no Capítulo 1.

Para tanto, inicialmente, levantou-se o número de mandados de segurança impetrados por parlamentares desde a redemocratização (promulgação da CF/88) até 22 de dezembro de 2019 – quando se encerra a primeira sessão legislativa da 56ª Legislatura, que questionem atos do processo legislativo e se refiram a pelo menos uma proposição legislativa, em qualquer fase. Tais dados irão demonstrar não apenas o crescimento da judicialização política nesta dimensão, uma vez que compreendem um período temporal considerável, perpassando por diferentes governos e diferentes presidentes das Casas Legislativas, mas, principalmente, porque a partir deles será possível extrair uma amostra cujo conteúdo será essencial para resolver o problema desta pesquisa.

Para atingir tal objetivo, como estratégia metodológica, foi construída base de dados em planilha Excel, a partir das informações contidas no sítio eletrônico do STF (portal.stf.jus.br), referentes às ações de mandados de segurança impetrados por parlamentares e que dizem respeito a proposições legislativas que se encontravam ou ainda se encontram em tramitação no CN, contrapondo-os a bases que buscaram dados similares, mas também se inspirando em suas estruturas e caminhos metodológicos, como em Falconi (2019) e Barbosa, Carvalho e Gomes Neto (2019), em que pese os objetivos dessas pesquisas serem diferentes.

O critério utilizado para a busca processual no sítio eletrônico do STF foi a autoridade coatora (parte no processo), e não o autor individual, uma vez que não há filtro de busca que identifique nesse tipo de ação se o impetrante é parlamentar ou não. Dessa forma, buscaram-se os MS contra atos da Mesa, Presidentes e demais órgãos da CD, do SF ou do CN, cuja competência originária para julgar é do STF, nos termos do art. 102, inciso I, alínea “d”, da CF/88 (BRASIL, 1988).

É importante ressaltar que a escolha do MS justifica-se por ser o instrumento para garantir direito líquido e certo – no caso o devido processo legislativo dos parlamentares – e questionar atos do processo legislativo referentes a matérias que ainda não foram transformadas em norma jurídica, conforme abordado no Capítulo 1, item 1.1.

Ressalta-se, ainda, que há decisões do STF relativas a MS impetrados que se referem a outros assuntos, como perda de mandato parlamentar, procedimentos de processo de *impeachment*, processos disciplinares, entre outros. Tais ações não foram consideradas nesta base

de dados, que se centra exclusivamente naquelas que questionam atos do processo legislativo, relacionados a alguma proposição legislativa. Ademais, é importante destacar que o STF também já tomou decisões que refletiram diretamente no processo legislativo, em julgamentos de ADI ou ADC, mas que também estão fora do escopo deste estudo.

Da base de dados constam as seguintes informações:

- I) número do MS, que é atribuído pelo STF quando da autuação do processo naquela Corte, disponível em seu *site*;
- II) data de autuação, considerando-se apenas aquelas compreendidas no período de análise desta pesquisa (5/10/1988 a 22/12/2019);
- III) nome do parlamentar impetrante. A partir dos MS filtrados tendo como autoridade impetrada (coatora) as já referenciadas e considerando tão somente aqueles que tratam da tramitação de proposições legislativas, verificar-se-á se o autor da ação é ou foi parlamentar (deputado ou senador), utilizando-se, para tanto, a busca de seu nome nos *sites* da CD e do SF;
- IV) partido ao qual o parlamentar pertence ou pertencia à época da ação (ressaltando-se que a sigla partidária será sempre a da época do fato descrito, independente de alterações posteriores);
- V) proposição legislativa questionada na ação e seu assunto, utilizando-se da ficha de tramitação da matéria disponível na opção “atividade legislativa” nos *sites* da CD e do SF;
- VI) informações processuais do MS, se houve decisão e de que tipo (liminares, monocráticas ou colegiadas), todas disponíveis no *site* do STF, na aba “processos”, opção de “acompanhamento processual”.

Como parte da estratégia metodológica, adotaremos nesta pesquisa o Estudo de Caso. Como antecipado na Introdução, esse método nos permite responder problemas de pesquisa com perguntas do tipo “como” e investigar empiricamente “um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 19 e 32). Essa investigação empírica, cuja unidade de análise é detalhada adiante, se dará de forma exploratória e descritiva, em estudo intensivo e descrição densa dos eventos.

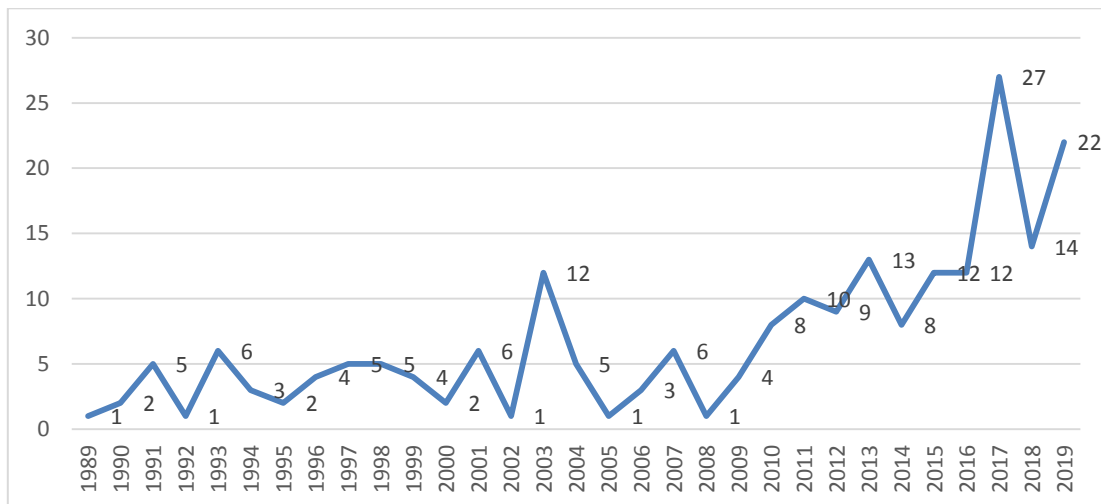
Utilizando-se da estratégia para a coleta dos dados iniciais, verificou-se a existência de 214 MS impetrados contra atos das Mesas, Presidentes ou órgãos da CD, do SF ou do CN, que questionam procedimentos do processo legislativo de matérias legislativas em tramitação, em suas mais variadas espécies, como projetos de lei, propostas de emenda à Constituição, projetos de resolução, projetos de decreto legislativo, medidas provisórias, entre outros.

Desse total, há 17 MS impetrados por cidadãos comuns (não parlamentares). Isso ocorre porque a competência originária do STF para julgar tais ações decorre da parte coatora, consoante art. 102, I, “d”, da CF/88 (BRASIL, 1988), e não dos autores. No entanto, o STF não conheceu nenhuma dessas ações, devido à ilegitimidade ativa dos proponentes, uma vez que a jurisprudência daquela Corte reconhece que apenas os parlamentares, no exercício do mandato, têm direito à impugnação direta do processo legislativo, conforme lecionou o ministro Celso de Mello, no julgamento do MS nº 24.645:

O parlamentar, fundado na sua condição de partícipe essencial 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 (BRASIL, 2003f, p. 3).

O gráfico 1 a seguir evidencia um panorama da judicialização do processo legislativo federal ao longo de mais de 30 anos, desde a promulgação da CF/88:

Gráfico 1 – Evolução dos MS impetrados por parlamentares que questionam atos do processo legislativo, referente a alguma proposição legislativa no CN, entre os anos de 1988 e 2019.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se, em primeira análise, uma ascendência no número de MS, especialmente nas últimas três legislaturas (54º, 55º e 56º – 2011 a 2019). Entre os anos de 1988 e 2010 nota-se certa estabilidade no número de questionamentos judiciais/ano, com exceção de 2003, que conforme demonstrado no gráfico, aponta para um pico, devido à deliberação de duas grandes reformas, a previdenciária e a tributária.

A partir desses dados gerais, como primeiro recorte, tendo em vista que não basta apenas se centrar no volume de ações, foram analisadas, individualmente, as decisões do STF que tiveram o pedido de liminar concedido, a fim de contextualizá-las. Isso porque tais decisões, por seus efeitos imediatos, podem causar reflexos não apenas na tramitação de uma determinada proposição legislativa, mas outros desdobramentos no CN, podendo provocar e impulsionar, inclusive, mudanças institucionais, transformando-o. Isso se faz necessário porque, no presente estudo, uma amostragem aleatória não garante que os casos “fornecerão alavancagem à questão de pesquisa que move uma investigação” (GERRING, 2019, p. 165).

Aplicando-se esse primeiro recorte, observou-se que em 12 MS ocorreu o deferimento de liminar, medida considerada urgente, cujas informações estão resumidas no Apêndice A. Esclarece-se que para essa concessão de liminar, segundo o posicionamento do STF, é preciso que a situação se ajuste a dois pressupostos básicos: a existência de plausibilidade jurídica (*fumus boni juris*), de um lado, e a possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*), de outro. Assim, sem que concorram esses requisitos, que no entendimento da Suprema Corte são necessários, essenciais e cumulativos, não se legitima a concessão dessa medida.

Percebe-se, inicialmente, pelo número de liminares concedidas, que o STF, em regra, tem mantido o entendimento majoritário da Corte de não adentrar sobre os atos *interna corporis*, de forma que um poder não avance nas prerrogativas do outro, respeitando-se, dessa maneira, o princípio da separação dos Poderes. No entanto, conforme vimos no Item 1.1, mesmo com a orientação de serem rechaçadas demandas judiciais para exercício de controle preventivo de meros projetos em formação, pelas informações constantes do Apêndice A, há casos concretos em que o STF fugiu a essa regra, tomando decisões que de alguma maneira impacta diretamente no Poder Legislativo, mesmo que somente em relação à matéria legislativa impugnada.

Pela análise sucinta de cada decisão liminar, verificou-se que em todas elas há algum tipo de desdobramento no CN, afinal, violações, quer constitucionais, quer regimentais, foram

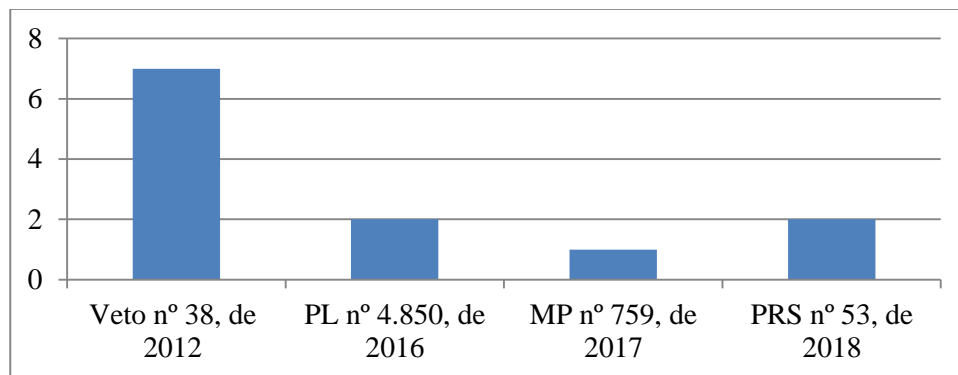
apontadas pelos autores parlamentares em cada ação. Entretanto, parte dessas decisões refletiu quase que tão somente em relação à matéria impugnada, suspendendo sua tramitação. Aqui, não estamos afirmando que a decisão judicial é correta ou não, tampouco aferindo algum grau de gravidade sobre seus efeitos. Também não estamos adentrando nas posteriores decisões de mérito de cada ação.

Mas, é preciso deixar claro que buscamos nesta pesquisa verificar como o CN se transforma diante da judicialização do processo legislativo, especialmente quanto a mudanças institucionais. Portanto, é necessário um segundo recorte para escolha do caso, cujos efeitos imediatos observáveis constantes do quadro apresentado no Apêndice A vão além da suspensão da proposição legislativa.

Aplicando-se esse novo recorte, verificaram-se ao menos quatro casos (MS n°s 31.816, 34.530, 34.907 e 36.169) (BRASIL, 2012o, 2016c, 2017, 2018b) em que o STF foi favorável aos pedidos parlamentares sustentados nos mandados de segurança e cujas decisões tiveram, a priori, desdobramentos no Poder Legislativo, além da mera suspensão da tramitação da proposição legislativa, que podem nos trazer evidências quando à mudanças institucionais, especialmente em relação ao redesenho de regras e procedimentos do processo legislativo.

Observou-se que todos esses quatro casos tiveram repercussão política e midiática. Então, como critério para a escolha final da ação a ser submetida ao estudo de caso, considerou-se o número de MS impetrados por parlamentares que a proposição legislativa ensejou durante toda a sua tramitação. Resumem-se as informações no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Número de MS apresentados por parlamentares, referente a cada proposição legislativa em análise.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Portanto, o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), referente ao Projeto de Lei do Senado nº 448/2011 (PL nº 2.565/2011, na CD) (BRASIL, 2011c, 2011a) foi a proposição que mais ensejou MS durante sua tramitação (sete), sendo que um deles, o MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o), impetrado pelo deputado federal Alessandro Molon, obteve decisão liminar favorável do STF e, conforme destacamos anteriormente, extrapolou a mera suspensão de tramitação legislativa (ver Apêndice A), e que será o objeto de estudo de caso a partir do próximo capítulo.

Esse maior número de MS sugere, em primeiro momento, que essa matéria produziu um relevante embate dentro do CN, e os conflitos políticos que não foram solucionados naquela arena acabaram migrando, por meio da judicialização do processo legislativo, para a alçada do Poder Judiciário, razão que reforça a escolha do referido caso. Considerando que há grande potencial de análise, entende-se que ele contribuirá com inúmeras evidências para desenvolver e responder o problema de pesquisa proposto.

Além disso, será possível articulá-lo e analisá-lo à luz da estrutura teórica apresentada no Capítulo 1, especialmente no item 1.3, afinal, a “literatura existente também pode se tornar uma referência-guia para se definir o caso e a unidade de análise” (YIN, 2001, p. 46). Vale lembrar que “o caso é visto como fornecendo evidências importantes para o argumento” e que a seleção é “muitas vezes influenciada pela importância percebida de um caso” (GERRING, 2019, p. 69 e 84).

O caso escolhido tem, portanto, potencial de conter “os fenômenos que um argumento tenta descrever ou explicar” (GERRING, 2019, p. 68). Importante ressaltar que o argumento, ponto central de um estudo, “pode ser articulado em uma teoria formal”, caminho adotado nesta pesquisa, bem como “ser desagregado em proposições ou hipóteses específicas” (GERRING, 2019, p. 71).

Vale lembrar que o Estudo de Caso é um método amplamente utilizado nas Ciências Sociais, que possibilita compreender fenômenos sociais e políticos complexos, além de fornecer “uma visão mais abrangente da realidade” (GERRING, 2019, p. 272). Por meio do caso escolhido, nos permite “amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos” (GIL, 2002, p. 54).

Uma das principais características desse método é, portanto, “o detalhe, a riqueza, a amplitude ou completude que é elucidado por uma explanação” (GERRING, 2019, p. 282). Além disso, o Estudo de Caso não busca “proporcionar o conhecimento preciso de uma população, mas

sim proporcionar uma visão global do problema”, além de “identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados” (GIL, 2002, p. 55).

A fonte dos dados deste Estudo de Caso se constituirá, além da bibliográfica, principalmente por pesquisa documental, utilizando-se de decisões e petições judiciais no âmbito do STF, diários oficiais do SF, CD e CN, legislação constitucional, ordinária e regimental, pronunciamentos parlamentares, notas taquigráficas das sessões, notícias de veículos de comunicação (institucionais e não) e projetos de proposições legislativas diversas (texto inicial, justificativa, relatórios, pareceres e fichas de tramitação).

Antes de passar ao capítulo seguinte (Parte I do Estudo de Caso), há que se fazer as últimas considerações importantes para a compreensão do objeto desse estudo. Já consignamos que há decisões proferidas pelo STF, no âmbito de MS, que também refletem diretamente no Poder Legislativo (sem adentrar em possível transformação do CN quanto a mudanças institucionais), mas que não foram consideradas nesta pesquisa, por não se referirem a nenhuma matéria em tramitação, no curso do processo legislativo. É o caso, por exemplo, de julgamentos de afastamento parlamentar do cargo.

Para citar apenas uma clássica decisão, há o MS nº 24.831 (BRASIL, 2005g), relacionada à instalação da chamada “CPI dos Bingos”, em que o STF, diante da não indicação dos membros da referida comissão pelos líderes de partidos e blocos de apoio ao governo, afastou o argumento de caso *interna corporis* e determinou que o Presidente do Senado, em sua condição de dirigente da Mesa daquela Casa Legislativa, viabilizasse a organização e o funcionamento da CPI, adotando, para tanto, as medidas necessárias à sua efetiva instalação.

Ou seja, o que se pretende chamar a atenção é que apesar de ter sido proposto por um parlamentar (senador Pedro Simon) e ter se utilizado da ação ora escopo deste estudo, esse MS não dizia respeito a ato do processo legislativo de qualquer proposição legislativa em específico, e, por tal motivo, não foi considerado no levantamento de dados. Assim como este, outros casos envolvendo instalação de CPI, penalidades, processos disciplinares no Conselho de Ética, nomeação de suplentes, também não foram considerados na pesquisa. Feitas essas ressalvas, passa-se ao Estudo de Caso proposto.

4 ESTUDO DE CASO (PARTE I): MS Nº 31.816, REFERENTE AO VETO APOSTO AO PROJETO DE LEI DE REDISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO.

4.1 CONTEXTO INICIAL

Em 2006, foram descobertas imensas reservas de petróleo no pré-sal (camada em águas profundas). O Brasil, diante dessa descoberta de recursos, “tornou-se um ator potencialmente relevante como produtor e exportador de petróleo” (SAUER; RODRIGUES, 2016, p. 185). Tal fato, à época, foi motivo de grande euforia, dentro e fora do governo, uma vez que houve uma aposta de “geração de excedente econômico associado ao desenvolvimento e extração do petróleo para investimentos sociais”⁶ (SAUER; RODRIGUES, 2016, p. 185).

Após a referida descoberta houve, por parte do Poder Executivo, a iniciativa de quatro projetos de lei tratando sobre a exploração do petróleo⁷, enviados no dia 31 de agosto de 2009 ao CN. Todos eles tramitaram em regime de urgência e foram aprovados na CD em poucos meses, em que pesem as críticas e apelos por debates mais profundos (FERREIRA, 2013).

Como bem salienta Trojbcz (2014, p. 173), “a polêmica centrou-se no PL nº 5.938/2009”, que tratava dos *royalties* do petróleo. Conforme se extrai da própria definição constante do referido PL, *royalties* significavam, em suma, uma compensação financeira (recursos) devida aos entes federativos pela exploração do petróleo.

De acordo com o item 34 da Exposição de Motivos Interministerial nº 38/2009 (BRASIL, 2009a), referente a esse projeto, até que fossem estabelecidas novas regras pertinentes à matéria (a ser tratada em um futuro PL), continuar-se-ia a aplicar a distribuição dos *royalties* e da participação especial estabelecida na antiga Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) (BRASIL, 1997). Isso significava dizer que os Estados e Municípios produtores de petróleo, especialmente

⁶ O motivo dessa contextualização inicial não é promover nenhum debate técnico acerca do marco regulatório do petróleo e suas alterações, tampouco avaliar os resultados concretos dessa aposta de ganhos econômicos e sociais da exploração do pré-sal ao longo dos anos, mas apenas destacar alguns pontos desse relevante evento, que resultou no caso em análise.

⁷ Projetos de Lei de nºs: 5.938/2009, que propunha a mudança do modelo fiscal para explorar petróleo, pela introdução do modelo de partilha; 5.939/2009, dispendo sobre a criação de empresa pública gestora dos novos contratos de partilha; 5.940/2009, criando o Fundo Social com recursos obtidos pela exploração das jazidas do pré-sal; e 5.941/2009, que tratava sobre cessão onerosa à Petrobras (BRASIL, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d).

os diretamente atingidos pela descoberta do pré-sal (Rio de Janeiro e Espírito Santo⁸) não teriam, a priori, sua compensação financeira alterada.

Iniciou-se, a partir daí, uma verdadeira batalha pelos recursos desses *royalties* também pelos Estados e Municípios não produtores, argumentando-se que o petróleo era um bem comum da nação brasileira. O Poder Legislativo como um todo adotou uma estratégia de “pressão para utilizar os recursos imediatamente, o que é evidenciado pela importância da discussão sobre dividir os *royalties* do petróleo” (TROJICZ, 2014, p. 184).

Essa pressão já pôde ser percebida durante a votação do PL nº 5.938/2009 (BRASIL, 2009a), no Plenário da CD. A discussão da matéria iniciou-se em 08/12/2009 e a votação somente foi finalizada no dia 10/03/2010, após quatro sessões de intenso debate, obstrução e tentativas de alteração do texto original.

O texto final aprovado por aquela Casa incluiu um importante dispositivo, resultante da denominada “Emenda Ibsen”, proposta pelo deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), em coautoria com os Deputados Humberto Souto (PPS-MG) e Marcelo Castro (PMDB-PI), e aprovada por ampla maioria⁹, já sugerindo que a discussão ultrapassara a dicotomia governo/oposição, transformando-se em uma disputa federativa por recursos entre entes produtores e não produtores de petróleo.

Essa emenda estabeleceu que *royalties* e participações especiais oriundos dos contratos de partilha de produção e de concessão (contratos novos e antigos) seriam, em síntese, divididos igualmente entre todos os Estados e o Distrito Federal, atingindo frontalmente os produtores de petróleo, que deixariam de ter exclusividade.

O PL nº 5.938/2009 (BRASIL, 2009a), foi, então, enviado para apreciação do SF, onde foi protocolado como PLC nº 16/2010 (BRASIL, 2010c), no dia 22 de março de 2010¹⁰. O projeto recebeu dezenas de emendas dos senadores, requereu-se a realização de inúmeras audiências públicas, além da tramitação conjunta com matérias que versavam sobre o mesmo tema na Casa. Quase que concomitantemente a essa tramitação, o SF analisava outro projeto

⁸ Ressalta-se que alguns Municípios do Estado de São Paulo também seriam impactados por mudanças na distribuição dos *royalties*, porém não tão diretamente quanto aqueles dos Estados do RJ e ES.

⁹ A emenda “Ibsen” foi aprovada por 369 votos, registrando-se apenas 72 votos contrários, provenientes das bancadas do RJ e ES (foram quase que unanimemente contrários, com apenas um voto “não” do RJ) e de SP, onde houve uma divisão (41 votos favoráveis; 21 contrários).

¹⁰ Os projetos de lei recebiam numerações e denominações diferentes nas Casas do CN. Somente a partir de 2019, essas proposições, assim como os projetos de decreto legislativo e de emendas à Constituição, passaram a ter numeração unificada, ou seja, iguais na CD e SF.

relativo ao novo marco regulatório do pré-sal, que fazia parte daquele conjunto enviado pelo Poder Executivo, citado anteriormente: o PLC nº 7/2010 (oriundo do PL nº 5.940/2009, na CD) (BRASIL, 2010b, 2009c), que dispunha sobre a criação de um Fundo Social com os recursos da exploração do petróleo.

Diante da indefinição quanto à votação do PLC nº 16/2010 (PL nº 5.938/2009, na CD) (BRASIL, 2010c, 2009a), os senadores aproveitaram esse outro projeto que já constava na ordem do dia (pauta) e aprovaram uma emenda ao texto, incluindo a divisão dos *royalties* e participação especial igualmente entre todos os Estados e Municípios, nos mesmos termos da “Emenda Ibsen”, discutida anteriormente, que, desta vez, foi batizada de “Emenda Simon”¹¹ (iniciativa do senador Pedro Simon).

Devido às alterações no texto do projeto, a matéria retornou à CD para se pronunciar sobre as mudanças. Em resumo, o PL nº 5.940/2009 (BRASIL, 2009c), que inicialmente tratava apenas do Fundo Social, passou a tratar também da distribuição dos *royalties*. Após novos e intensos debates no Plenário da CD, o PL foi aprovado com a distribuição igualitária dos recursos dos *royalties* entre todos os Estados e Municípios, seguindo à sanção presidencial. No dia 22 de dezembro de 2010, foi sancionada a Lei nº 12.351/2010 (BRASIL, 2010a), no entanto, com veto ao dispositivo da “Emenda Simon”. O referido Veto nº 39/2010 (BRASIL, 2010d) até hoje não foi apreciado pelo CN, e entenderemos os motivos disso adiante.

A tramitação dos PL nºs 5.938 e 5.940, de 2009 (BRASIL, 2009a, 2009c), ensejou a impetração de oito e um mandados de segurança¹², respectivamente, com objetivo de sustar o andamento das matérias. Quase que a totalidade dessas ações foi proposta por deputados federais dos Estados do RJ e do ES (prejudicados pela derrota na arena política), tanto de oposição quanto da situação, em relação ao governo. Houve, portanto, a judicialização de atos do processo legislativo, transferindo-se a disputa para a arena judicial, na tentativa de reabrir a discussão e de

¹¹ Nessa nova emenda foi incluída também, na tentativa de conseguir apoio dos parlamentares provenientes dos estados produtores, uma compensação financeira por parte da União aos entes federativos que sofressem redução de suas receitas em virtude da lei, até que estas fossem recompostas mediante o aumento de produção de petróleo no pré-sal.

¹² MS de números (com autoria): 28.493 (Dep. Geraldo Pudim – PT/RJ); 28.590 (Dep. Eduardo Cunha – PMDB/RJ); 28.689 (Associação de Vereadores e Câmaras Municipais do RJ); 28.705 (Dep. Eduardo Cunha – PMDB/RJ); 28.756 (Dep. Marcelo Itajiba – PSDB/RJ); 28.885 (Dep. Geraldo Pudim – PSDB/RJ); 28.900 (Dep. Luiz Vellozo e Dep. Rita Camatta – ambos do PSDB/ES); 28.901 (Dep. Leandro Sampaio – PPS/RJ); e 30.051 (Dep. Hugo Leal – PSC/RJ) (BRASIL, 2013e, 2010e, 2010f, 2010g, 2010h, 2010i, 2010j, 2010k, 2011d).

alterar resultados adotados no CN. No entanto, nenhum desses questionamentos, que apontaram, em sua maioria, ofensa a cláusulas pétreas da CF/88, obteve decisão favorável por parte do STF.

A promulgação das leis relativas ao pré-sal não encerrou o embate em torno dos *royalties*. Até porque, diante do Veto nº 39/2010 (BRASIL, 2010z), apostado ao texto da emenda que previa a distribuição desses recursos de forma igualitária entre os entes federativos subnacionais, parlamentares de Estados e Municípios não produtores saíam derrotados e prejudicados, ainda que vitoriosos durante a tramitação dos projetos no CN, por ampla maioria.

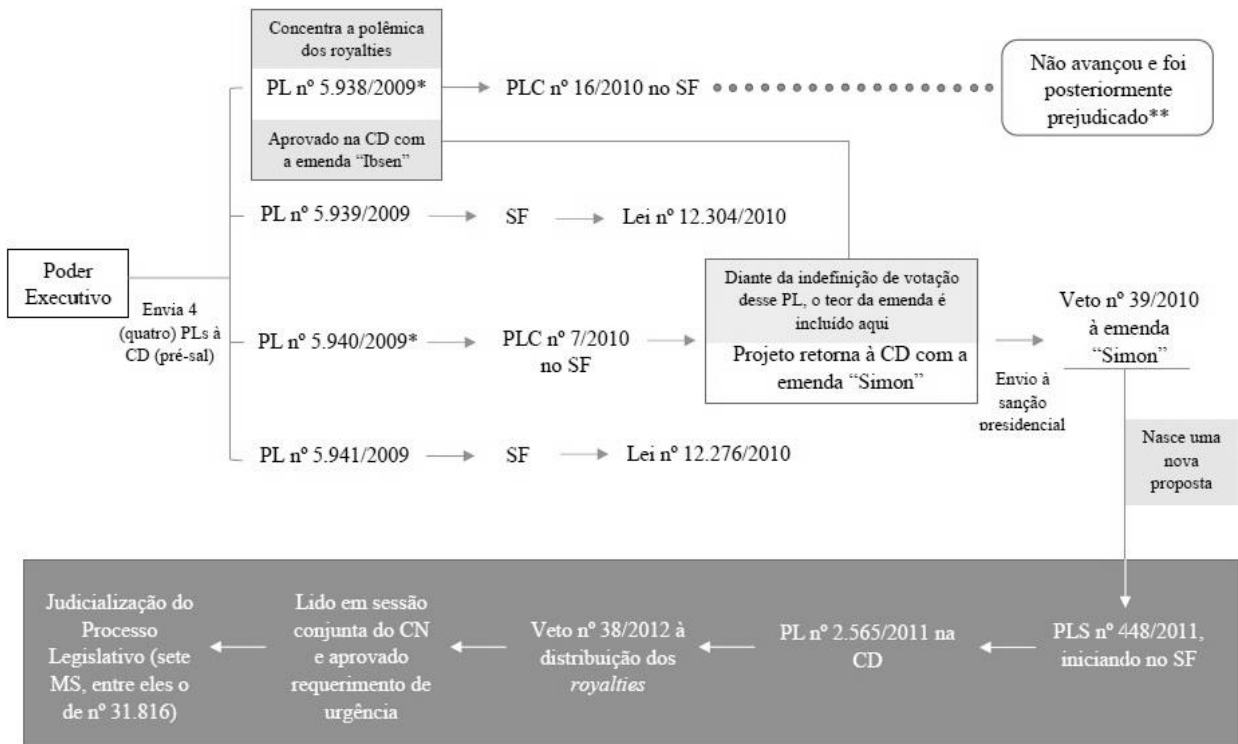
No meio desse impasse, e quando ainda tramitava no SF o PL nº 5.938/2009 (PLS nº 16/2010) (BRASIL, 2009a, 2010c), aquele, aprovado na CD com a “Emenda Ibsen”, de igual teor ao que já havia sido vetado em outra proposta, conforme expusemos, foi apresentado um novo projeto de lei. Desta vez iniciando no SF, o PLS nº 448/2011 (BRASIL, 2011c), proposto pelo senador Wellington Dias (PT-PI), reacendeu, mais uma vez, a discussão acerca da distribuição dos *royalties*, ao retomar a proposta de dividir esses recursos entre todos os entes, ainda que em percentuais menores do que constaram nas chamadas “Emendas Ibsen e Simon”¹³.

O novo PLS, submetido ao regime de urgência pelos senadores, foi aprovado de forma célere no SF, sem passar pelas comissões temáticas. Na CD, onde foi recebido como PL nº 2.565/2011 (BRASIL, 2011a), foi aprovado no Plenário sem nenhuma alteração, novamente por ampla maioria, com os votos contrários se concentrando, como nas vezes anteriores, nos Estados do RJ, ES e SP. Por conseguinte, foi enviado direto à sanção presidencial.

Apresentamos na Figura 2 a seguir um esquema que resume o que foi apresentado até aqui e melhora a compreensão, além de antecipar algumas informações que serão abordadas no tópico seguinte.

¹³ A discussão sobre os PLs que envolveram uma redistribuição dos *royalties* do petróleo se faz importante para contextualizar o cenário político e sua repercussão, além do engajamento e envolvimento parlamentar em torno dessa matéria, que irá desembocar na unidade de análise deste Estudo de Caso. No entanto, ressalta-se, mais uma vez, que não é nosso objetivo comparar minuciosamente as proposições, bem como os percentuais de distribuição em cada PL, por não ser objetivo desta pesquisa, tampouco necessário ao seu entendimento.

Figura 2 – Tramitação dos PLs que trataram da redistribuição dos *royalties* do petróleo.



* Esses dois PLs concentram as informações apresentadas neste tópico.

** Devido à aprovação do PLS nº 448/2011 (nº 2.565/2011, na CD) que gerou o veto parcial nº 38/2012.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Verificou-se que a votação de todos os projetos que trataram da redistribuição dos *royalties* foi bastante complexa e conturbada, com apresentação de inúmeros requerimentos, emendas, destaques para votação em separado, uso da palavra, tentativas de obstrução e adiamento, pedidos de votação nominal, questões de ordem suscitadas, entre outros instrumentos regimentais. E o embate foi travado, como já se pôde perceber neste contexto inicial, tanto dentro do CN, onde teve grande repercussão política, como na arena judicial, instrumentalizado por meio da judicialização do processo legislativo.

4.2 PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 448, DE 2011 (PL Nº 2.565/2011, NA CD) E O VETO Nº 38, DE 2012

Como adiantamos na seção anterior e ilustramos na Figura 2, depois de duas tentativas, iniciadas em 2009, mais um PL tratando sobre a distribuição dos *royalties* foi aprovado pelo CN. Ainda durante sua tramitação na CD, o PL nº 2.565/2011 (PLS nº 448/2011, no SF) (BRASIL,

2011a, 2011c) ensejou a impetração de outros dois MS, de nºs 30.956 e nº 30.959 (BRASIL, 2012k, 2012l), protagonizados por parlamentares do Estado do Espírito Santo.

Assim como os anteriores, esses MS não obtiveram decisão favorável do STF. Somando-se àqueles já citados anteriormente, até esse momento, foram onze ações de judicialização do processo legislativo, e, apesar de se referirem a projetos de lei diferentes, tratavam do mesmo tema: distribuição dos *royalties* do petróleo.

Após a aprovação do PL nº 2.565/2011 (BRASIL, 2011a) e seu envio à sanção, iniciou-se um verdadeiro movimento dos estados produtores para que a então Presidente da República, Dilma Rousseff, vetasse a nova distribuição dos *royalties*, inclusive com a realização de uma grande manifestação no RJ, no dia 26 de novembro de 2012, intitulada de “Veta Dilma: contra a injustiça, em defesa do Rio” (VALLE, 2012).

Sem adentrar em questões políticas e partidárias, tampouco nas diversas manifestações públicas dos parlamentares e governadores de estados, o fato é que no dia 30 de novembro de 2012, vetou-se parcialmente o projeto ora discutido, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, e por provocar um desequilíbrio orçamentário dos entes produtores, nos termos da Mensagem Presidencial nº 522/2012 (BRASIL, 2012d).

O veto favorecia, por óbvio, os estados produtores de petróleo. No mesmo dia, foi encaminhado ao CN, autuado como Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), que será o ponto central deste estudo daqui para frente. No dia 12 de dezembro de 2012, após três adiamentos¹⁴, foi realizada sessão conjunta do CN, na qual ele foi lido. Além da leitura, submeteu-se à apreciação do plenário um requerimento, de autoria de diversos congressistas, representantes de estados não produtores, que objetivavam urgência para a deliberação do referido veto.

Conforme se depreende da leitura dos pronunciamentos e debates constantes do Diário Oficial do CN daquele dia, cujo pequeno trecho é extraído abaixo, a sessão foi de difícil condução pela presidente em exercício, com tumulto no Plenário em diversas ocasiões, palavras de ordem, ocupação da Mesa por parlamentares, e até mesmo a suspensão dos trabalhos para o estabelecimento da ordem.

¹⁴ Houve convocação de sessão do Congresso Nacional para o dia 4 de dezembro, transferida para o dia seguinte, por falta de quórum, e, posteriormente, cancelada pelo presidente do CN. Foi, então, realizada nova convocação para o dia 11 de dezembro, também não realizada, e, por conseguinte, transferida para o dia 12.

Eu gostaria de solicitar aos Deputados que descessem, por favor. (Tumulto no recinto.) A SRA. PRESIDENTE (Rose de Freitas. PMDB – ES) – Eu vou suspender a sessão se não se retirarem da mesa. Todos. Todo mundo descendo. Eu não vou dar a questão de ordem a ninguém. [...] (Tumulto no recinto.) (BRASIL, 2012a, p. 2509).

Desde a abertura da sessão até a discussão e votação do requerimento de urgência para o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e) foram formuladas 23 questões de ordem relacionadas especificamente a essa matéria, resumidas no Quadro 3 abaixo. Cabe esclarecer que, conforme artigos 131 a 133 do RCCN (BRASIL, 1970), a questão de ordem é um instrumento utilizado pelos congressistas (deputados ou senadores) para suscitar, em qualquer fase da sessão conjunta, dúvida sobre interpretação do regimento comum e dos regimentos subsidiários (do RISF e do RICD), na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição.

Ainda segundo o RCCN, a questão de ordem deve ser objetiva, indicar o dispositivo regimental em que se baseia, referir-se a caso concreto relacionado com a matéria tratada na ocasião, não podendo versar sobre tese de natureza doutrinária ou especulativa. Importante ressaltar que ela é decidida pelo presidente da sessão, sendo a decisão irrecorrível, a menos que esteja relacionada a dispositivo constitucional.

Quadro 3 – Questões de Ordem formuladas por parlamentares durante a sessão conjunta do CN, realizada no dia 12 de dezembro de 2012, relativas à deliberação do requerimento de urgência para o Veto nº 38/2012.

	Autor(a) da Questão de Ordem	Dispositivo regimental ou constitucional	Argumentos apresentados pelo(a) autor(a)
1.	Senador Lindbergh Farias (PT-RJ)	Art. 28 do RCCN	O dispositivo do RCCN dispõe que as sessões somente serão abertas com a presença mínima de 1/6 da composição de cada Casa do CN.
2.	Deputado Anthony Garotinho (PR-RJ)	Art. 66 da CF	Inicia a questão de ordem, mas não chega a finalizá-la. Pede o encerramento da sessão devido a não presença do mínimo de 14 senadores em Plenário.
3.	Deputado Inocêncio Oliveira (PR-CE)	Não indica o dispositivo regimental ou constitucional	Solicita o cômputo da presença de dois senadores presentes na sessão, já que um deles fez, inclusive, uso da palavra, para obtenção do quórum mínimo da sessão.
4.	Deputado Domingos Neto (PSB-CE)	Art. 29, §1º, do RCCN	O dispositivo regimental prevê que não havendo número suficiente, o Presidente da sessão aguardará o prazo de 30 minutos para complementação do quórum.

(continua)

(continuação)

5.	Deputado Marcelo Castro (PMDB-PI)	Art. 29, §1º, do RCCN	Mesmo argumento apontado na questão de ordem anterior (nº 4). Requer o cômputo da presença do senador Lindbergh Farias, que fez uso da palavra na sessão.
6.	Deputado Alessandro Molon (PT-RJ)	Arts. 28 e 29 do RCCN	O art. 29, levantado em questões de ordem anteriores, trata do quórum de abertura dos trabalhos, e não da presença mínima para abrir a sessão.
7.	Deputado Anthony Garotinho (PR-RJ)	Art. 104 do RCCN e art. 66 da CF	Comunicado o veto ao Presidente do SF (Presidente do CN), este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 horas, para dar conhecimento da matéria ao CN, o que não ocorreu. Deve haver designação de comissão mista para relatar o veto, além de se estabelecer calendário de sua tramitação, o que também não ocorreu. Além disso, o prazo de 30 dias para análise do veto é contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria, que nem sequer foi lida até aquele momento.
8.	Senador Francisco Dornelles (PP-RJ)	Arts. 104 e 144 do RCCN (A presidência responde que ainda não há requerimento sobre a Mesa)	O RCCN determina que a leitura do veto se faça em sessão convocada para esse fim. Estão se aproveitando da sessão presente para uma pauta diversa. O art. 144 exige a publicação do veto no diário oficial, que não ocorreu. Diante disso, deve ser liminarmente indeferido todo e qualquer requerimento referente ao veto, até que se cumpram as formalidades regimentais obrigatórias, sob pena de irremediável lesão ao direito do Poder Legislativo.
9.	Deputado Otávio Leite (PSDB-RJ)	Art. 66 da CF e art. 104 do RCCN (A presidência responde que ainda não há requerimento sobre a Mesa)	Declara a existência de 204 projetos de lei que foram objeto de vetos, que perfazem um total de 3.060 vetos, sendo 51 vetos totais e 3.009 vetos parciais. Não há possibilidade regimental de se colocar uma matéria na frente desse total de vetos pendentes, sem que ela sequer tenha sido lida e o CN tenha tomado conhecimento. Se o veto não foi lido, não é possível prosperar um requerimento para trazer algo que inexistente.
10.	Deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ)	Art. 104 do RCCN	Questiona se houve a publicação do veto antes da provável leitura. Segundo o RCCN, além da leitura de qualquer veto, há que se cumprir um prazo de criação das comissões mistas, parecer e 20 dias para a volta de apreciação desse veto. A leitura do veto precede a apreciação de requerimento de urgência.
11.	Deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ)	Art. 66 da CF e art. 104 do RCCN	Não há possibilidade de se deliberar sobre o veto, muito menos sobre requerimento sobre algo que não existe. Os vetos, assim como as MPs, têm disciplina constitucional, lei maior do país, e vai além do que meramente um dispositivo regimental. O RCCN estabelece que em 72 horas do recebimento do veto, deve o Presidente do CN convocar sessão com a finalidade específica de dar conhecimento do recebimento das razões do veto, e, a partir daí, se conta o prazo de 30 dias previsto na CF.

(continua)

(continuação)

12.	Senador Waldemir Moka (PMDB-MS)	Não indica o dispositivo regimental ou constitucional	Afirma que foi protocolado o requerimento de urgência para o veto. Diante de omissão do RCCN e do RISF, este foi embasado no art. 155 do RICD, que deve prevalecer na questão. Ou seja, havendo maioria absoluta dos congressistas, poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional. Assim, conferidas as assinaturas e havendo maioria absoluta, há que se colocar em votação o requerimento, prevalecendo a democracia.
13.	Senador Lindbergh Farias (PT-RJ)	Art. 66, §6º, da CF	Exige que as questões de ordem constem em ata e que sejam respondidas, já que isso é direito regimental. Uma maioria não pode passar “por cima” do Regimento e da Constituição. A pauta do CN está sobrestada pelas pendências de mais de 3 mil vetos. Lembra mais uma vez de aspectos levantados em questões de ordem anteriores, como a falta de publicação do veto e a falta de convocação de sessão para conhecimento dele.
14.	Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ)	Não indica o dispositivo regimental ou constitucional	O tratamento dos vetos é regulado pela CF e pelo RCCN. Questiona a aplicação, analogicamente, de dispositivo da CD para algo que é exclusivo do CN. Questiona também se o requerimento vai interromper a constituição de comissão mista para examiná-lo. Lembra dos mais de 3 mil vetos acumulados e que é preciso que se limpe a pauta. Por fim, assinala que na presente sessão se está confessando o desacato à Constituição em nome do poder da Mesa do CN.
15.	Senador Magno Malta (PR-ES)	Não indica o dispositivo regimental ou constitucional	O regimento tem que ser respeitado. Existe um rito para vetos. Os prazos devem ser cumpridos. É possível votar o Veto nº 38/2012 e sua urgência, desde que se respeite o rito e os prazos regimentais. Para isso, é preciso ler os mais de 3 mil vetos acumulados.
16.	Senador Francisco Dornelles (PP-RJ)	Arts. 104 e 144 do RCCN	Apresenta novamente seus questionamentos quanto à leitura do veto em sessão conjunta convocada com esse objetivo, que não é o presente caso. O RCCN exige a publicação do veto no Diário do CN. Nenhuma publicação continha o Veto nº 38/2012 e que, naquele instante, se publicava uma “edição fantasma” do diário, sem que tenha havido tempo para os congressistas tomarem conhecimento. Não se pode dar urgência a um assunto que não existe, a um veto que não pode ser examinado.
17.	Deputado Alessandro Molon (PT-RJ)	Não indica o dispositivo regimental ou constitucional	Solicita que seja lido o Ofício nº 537/2012, que convocou a sessão do CN em curso, para que os parlamentares vejam que não contém na pauta a leitura de qualquer veto. Se por ventura chegou, posteriormente, uma nova pauta que não foi publicada, esse fato viola o princípio da publicidade.

(continua)

(continuação)

18.	Senador Lindbergh Farias (PT-RJ)	Art. 151 do RCCN	Menciona dispositivo que prevê que em casos omissos no RCCN, aplicar-se-ão as disposições do RISF e, se este ainda for omissos, os dispositivos do RICD. Foi utilizada para o Veto nº 38/2012 a urgência prevista no art. 155 do RICD. Contudo, o RISF não é omissos sobre o assunto, onde a urgência é prevista no art. 336. Reforça o fato de que não se pode votar o Veto nº 38/2012 sem votar os vetos acumulados anteriormente.
19.	Senador Magno Malta (PR-ES)	Art. 155 do RICD	O art. 155 do RICD utilizado para embasar a urgência do Veto nº 38/2012 restringe-se a casos de matéria relevante e inadiável interesse nacional. A matéria em questão é perfeitamente adiável, pois não se trata de calamidade pública, nem de segurança nacional.
20.	Deputado Silvio Costa (PTB-PE)	Art. 66 da CF e art. 104 do RCCN	É favorável à votação do requerimento de urgência para o Veto nº 38/2012. O dispositivo constitucional prevê que o veto será apreciado em sessão conjunta dentro de 30 dias, ou seja, até 30 dias. Dessa forma, em qualquer momento pode ser apreciado, não havendo nenhuma ilegalidade na votação.
21.	Deputado Otávio Leite (PSDB-RJ)	Art. 31 do RCCN	A palavra deve ser dada aos oradores inscritos no livro, que nada foi discutido, nem debatido, e o que ocorreu até então foi a discussão acerca do que seria a pauta. Requer que seja concedida a palavra aos oradores inscritos pelo prazo de 5 minutos, durante 30 minutos. O DCN referente a presente sessão há uma expressa ausência do Veto nº 38/2012. Assim, ele não existe no mundo jurídico, não foi lido, nem publicado.
22.	Deputado Cláudio Cajado (DEM-BA)	Não indica o dispositivo regimental ou constitucional	Pede permissão para que cada bancada possa orientar a votação do requerimento de urgência sem suspender a votação em curso, uma vez que já estava iniciada a votação (questão de ordem atendida).
23.	Senador Eduardo Lopes (PRB-RJ)	Art. 104 do RCCN, Art. 155 do RICD, Arts. 345, 336 e 412, III, do RISF	Resgata pontos já levantados em questões de ordem anteriores, como a falta de leitura do veto, falta de publicação e distribuição de avulsos, o uso de dispositivos do RICD, sabendo-se que o RISF não é omissos quanto à urgência. Além disso, acrescenta o art. 412, III, do RISF, que prevê a impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de liderança ou mesmo decisão de plenário, exceto quando tomada por unanimidade em voto nominal, que, portanto, não é o caso, já que não há unanimidade na questão.

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas informações constantes do DCN nº 26/2012.

Da leitura do Quadro 3, percebe-se que a maioria das questões de ordem foi formulada por parlamentares do RJ e ES, estados que seriam prejudicados com a votação do requerimento de urgência para o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012a), totalizando 17 questionamentos (73,91%).

Verifica-se, também, que não predominou nessas arguições posição partidária única ou mesmo em relação ao governo (oposição/situação). Houve, por exemplo, questões de ordem diametralmente opostas formuladas por integrantes do mesmo partido, a exemplo do PMDB, assim como questões de ordem convergentes formuladas por membros de partidos de situação e oposição ao governo (PT e PSDB).

Restou claro, mais uma vez, que a matéria transformou-se em uma disputa federativa pela distribuição de recursos e que os atores se dividiam entre aqueles que defendiam a manutenção desses recursos para RJ e ES, e o grupo majoritário que pretendia a distribuição entre todos os Estados e Municípios. Isso fez com que nessa situação em específico, os parlamentares dos Estados do RJ e ES, mesmo que integrantes do governo e do Bloco da Maioria, se encontrassem em posição de minoria.

Ainda com relação ao Quadro 3, observa-se que foram diversas as tentativas de adiar a leitura do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), e a consequente votação da urgência para a matéria. Inicialmente, questionou-se a abertura da sessão e pediu-se diversas vezes pelo seu encerramento, por falta de quórum mínimo. Posteriormente, as questões de ordem se concentraram principalmente no art. 66 da CF/88 (BRASIL, 1988) e no art. 104 do RCCN (BRASIL, 1970), dispositivos que tratam especificamente sobre regras de deliberação dos vetos, que serão detalhados com maior clareza no tópico seguinte. Ressalta-se que a quase totalidade das questões de ordem formuladas sequer foi respondida ou acatada pela Presidente da Sessão do CN naquela ocasião.

Neste momento, é importante registrar que essa disputa em torno da distribuição dos *royalties* despertou consigo uma discussão acerca das regras e procedimentos adotados pelo CN na análise dos vetos presidenciais a projetos aprovados pelos próprios parlamentares. Como já ressaltado, havia dispositivos, tanto constitucionais quanto regimentais, que dispunham especificamente sobre o rito, procedimentos e prazo para análise dos vetos.

No entanto, como se pode observar nos argumentos levantados pelos congressistas em diversas questões de ordem constantes do Quadro 3, existiam mais de três mil vetos pendentes de análise pelo CN, com prazo já expirado. Destaca-se o trecho a seguir, extraído dos questionamentos apresentados pelo deputado Otávio Leite (PSDB-RJ), em que chama a atenção também para a omissão do Parlamento:

Sr^a Presidenta, **existem nesta Casa 204 projetos de lei que foram objeto de vetos, que perfazem um total de 3.060 vetos**, sendo 51 vetos totais e 3.009 vetos parciais. A Constituição é clara ao estabelecer um prazo para que as Casas Legislativas se pronunciem sobre a decisão do Poder Executivo. A última palavra sobre o processo legislativo é nossa. **Infelizmente – esta é a verdade –, tem sido hábito de nós não apreciarmos os vetos neste País, o que é uma irresponsabilidade, por assim dizer. É até um *capitis deminutio* nosso: nós estamos abdicando de nossas responsabilidades. Esta matéria, por circunstâncias do destino, poder permitir a retomada dos procedimentos estabelecidos pela Constituição da República e pelo Regimento Comum, art. 66 e art. 104 do Regimento Comum.** (BRASIL, 2012a, p. 2455, grifo nosso).

Além dos vetos acumulados, o deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) critica, ainda, a concentração de poder na Mesa do CN, presente, principalmente, nas “mãos” do Presidente, o que evidencia a distribuição desigual de poder entre os atores que atuam no Poder Legislativo, especialmente quando se trata da deliberação de vetos:

Eu acho que nós vamos votar. **Nós estamos numa tarde em que se está confessando o desacato à Constituição em nome do poder da Mesa do Congresso Nacional. E não está neste veto o desacato não,... está nos 3 mil vetos acumulados.** Que se vote até em primeiro lugar este veto aí, que se vote em primeiro lugar, não é esta a questão, mas que se limpe a pauta dos vetos. [...] **Não pode haver esse mecanismo, esse mecanismo de tornar tanto o Congresso Nacional quanto os mandatos parlamentares reféns da vontade e do interesse político da Mesa do Congresso Nacional.** (BRASIL, 2012a, p. 2461-2462, grifo nosso).

Durante a sessão conjunta do CN, tanto na formulação das questões de ordem, quanto nos demais uso da palavra, sob as alegações de descumprimento das regras constitucionais e regimentais, alguns parlamentares sinalizaram que a questão seria levada e discutida pelo STF, para que a sessão, e, por conseguinte, o requerimento de urgência do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012a), fossem declarados nulos.

Mesmo diante das inúmeras questões de ordem e outras tentativas de adiamento da sessão, o requerimento de urgência foi aprovado por ampla maioria. Na CD, foram 348 deputados favoráveis e 84 contrários. No SF, foram 61 votos a favor da urgência e apenas sete contra. Em suma, todos os parlamentares do RJ e ES que votaram foram contrários à urgência, restando os de SP divididos quanto à matéria.

Novamente o imbróglio político foi parar no STF, por meio da judicialização do processo legislativo, instrumentalizada via MS. Como antecipamos no Capítulo 2, fato que foi relevante para a escolha do caso, somente o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e) ensejou sete

mandados de segurança¹⁵, protocolados entre a data da aprovação do requerimento de urgência, ora discutido, e o desfecho da deliberação da matéria no CN, um deles com decisão liminar favorável, conforme veremos no tópico seguinte.

Verificando esses MS, percebe-se que diversos parlamentares autores das questões de ordem da sessão do CN de 12/12/2012 (Quadro 3), e que acabaram derrotados na arena política, foram os mesmos que judicializaram o processo legislativo, transferindo a questão para a seara judicial. O alinhamento de partidos opostos em torno da questão restou mais uma vez visível. Em uma das ações (MS nº 31.944) (BRASIL, 2013n), por exemplo, foram inúmeros parlamentares (deputados e senadores) de mais de uma dezena de partidos diferentes que assinaram a petição inicial da referida ação.

Ressalta-se que os questionamentos presentes nestes MS sustentaram-se em sua maioria em alegações de descumprimentos das regras constitucionais e regimentais relativas ao processo decisório dos vetos presidenciais, bem como em questionamentos sobre o cumprimento e a forma de aplicabilidade dessas regras, que veremos com mais detalhes nas duas seções seguintes.

4.3 JUDICIALIZANDO O PROCESSO LEGISLATIVO: MS Nº 31.816 E OS ARGUMENTOS DO PARLAMENTAR IMPETRANTE

O MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n), unidade de análise deste Estudo de Caso, foi peticionado no dia seguinte à aprovação do requerimento de urgência do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012a). A ação, impetrada pelo deputado federal Alessandro Molon – à época, pertencente ao partido do governo (PT) pelo RJ, estado produtor de petróleo e prejudicado pela iminente possibilidade do veto ser derrubado – foi contrária ao ato praticado pela Mesa Diretora do CN, que acolheu e submeteu à votação a referida urgência. O parlamentar apontou ao menos três violações diretas ao devido processo legislativo constitucional, resumindo-as da seguinte forma:

¹⁵ MS de números e autoria: 31.814 (Sen. Lindbergh Farias e Dep. Leonardo Picciani); 31.816 (Dep. Alessandro Molon); 31.828 (Sen. Ana Rita, Magno Malta, Ricardo Ferraço e outros nove deputados federais do ES); 31.832 (Sen. Magno Malta, Dep. Suely Vidigal e Dep. Lauriete); 31.938 (Sen. Lindbergh Farias e Ricardo Ferraço); 31.939 (Sen. Lindbergh Farias); e 31.944 (Dep. Sérgio Zveiter e outros 27 parlamentares do RJ e ES) (BRASIL, 2013f, 2012o, 2013j, 2013k, 2013l, 2013m, 2013n).

a) violação ao art. 66, §§ 4º e 6º da CF/88 (BRASIL, 1988), tendo em vista que tais dispositivos não estabelecem o instrumento do regime de urgência na tramitação de vetos, menos ainda, “com o propósito manifesto de tornar viável a apreciação seletiva ou aleatória de um único veto, desprezando-se todos os demais que se encontram pendentes” (BRASIL, 2012n, p. 3). Inexistência, de igual forma, de previsão semelhante no RCCN;

b) violação adicional aos dispositivos constitucionais acima, “dos quais decorre a exigência de que os vetos sejam apreciados em ordem que obedeça a algum critério objetivo razoável” (BRASIL, 2012n, p. 3). Vetos ainda no prazo constitucional de deliberação não podem ser apreciados antes de vetos com o prazo já vencido, situação que caracteriza “omissão inconstitucional do CN” (BRASIL, 2012n, p. 4);

c) dispensa, de forma casuística, da análise prévia e elaboração de parecer relativo ao veto por comissão mista, em que pese exigência expressa do RCCN.

Para maior entendimento dessas violações apontadas pelo impetrante, extraídas de sua petição inicial, reproduzimos aqui parte das regras constitucionais acerca dos vetos presidenciais, constantes do art. 66 da CF/88:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)

[...]

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Já as regras regimentais do processo decisório dos vetos estão previstas nos arts. 104 a 106 do RCCN, a seguir transcritos, em sua redação original:

Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 (setenta e duas) horas, para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional, designação da Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecimento do calendário de sua tramitação.

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

§ 2º **A Comissão será composta de 3 (três) Senadores e 3 (três) Deputados**, indicados pelos Presidentes das respectivas Câmaras, integrando-a, se possível, os Relatores da matéria na fase de elaboração do projeto.

Art. 105. A Comissão Mista terá o prazo de 20 (vinte) dias, contado da data de sua constituição, para apresentar seu relatório.

Art. 106. Distribuídos os avulsos com o texto do projeto, das partes vetadas e sancionadas e dos pareceres das Comissões que apreciaram a matéria, **com o relatório ou sem ele**, será realizada, no dia fixado no calendário, a sessão conjunta para deliberar sobre o veto.

(BRASIL, 1970, texto original, grifo nosso).

Conforme leitura do texto constitucional, o prazo para deliberação dos vetos é de 30 dias a contar do seu recebimento, para apreciação em sessão conjunta do CN. Esgotado esse prazo, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

Diante de tais regras, e por entender o autor do MS que “não se trata de um vazio constitucional”, ele exige a sua aplicabilidade, uma vez que o CN “não dispõe de liberdade para alterar a conformação básica do procedimento de apreciação dos vetos, introduzindo um inusitado regime de urgência sem qualquer amparo na Constituição” (BRASIL, 2012n, p. 7). Para ele, a CF/88 impõe um dever de que todos os vetos sejam deliberados em prazo determinado, “cujo descumprimento deveria acionar a consequência específica do trancamento de pauta” (BRASIL, 2012n, p. 8).

Ainda no que tange essa aplicabilidade das disposições constitucionais, adicionalmente, o parlamentar alega que no caso do Veto nº 38/2012 criou-se um “procedimento casuístico”, que foi aplicado especificamente a esse veto. Ademais, instituiu-se um “verdadeiro processo legislativo *ad hoc*” sem previsão constitucional ou regimental, destinado, portanto, a uma finalidade específica, ficando “evidente o direcionamento do processo legislativo” (BRASIL, 2012n, p. 8).

Analisando o avulso do Requerimento nº 12, de 2012 – CN (BRASIL, 2012a), que solicitou a urgência para o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), verificou-se que ele não foi embasado em nenhum dispositivo da CF/88 ou do RCCN, até porque, como transcrito acima, estes regimentos não trazem nenhum instrumento de urgência para apreciação de vetos.

Sobre este ponto, o RCCN dispõe, em seu art. 151 (BRASIL, 1970), que em casos omissos, ou seja, sem previsão naquele regimento, como é o caso do regime de urgência, aplicar-

se-ão as disposições do Regimento Interno do Senado e, se este ainda for omissivo, as do Regimento da Câmara dos Deputados. No entanto, em que pese o RISF dispor sobre a urgência em seu art. 340, utilizou-se no requerimento do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012a) a previsão do art. 155 do RICD (BRASIL, 1989), que autoriza a discussão e votação imediata da matéria.

Esse pequeno detalhe procedimental faz diferença, pois caso fosse utilizado o RISF para se analisar a urgência, a apreciação do requerimento não poderia ter ocorrido na sessão do CN do dia 12 de dezembro, devendo ser votado somente na sessão deliberativa seguinte, mediante inclusão em Ordem do Dia (pauta). Essa questão também foi arguida pelo deputado Alessandro Molon no MS, além de estar presente em três questões de ordem de outros parlamentares (de nºs 18, 19 e 23 do Quadro 3).

Explorando o conjunto dos argumentos apresentados na petição inicial do MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n), percebe-se um claro conflito em torno das regras constitucionais e regimentais acerca do processo de deliberação dos vetos presidenciais, envolvendo tanto a forma de interpretação, como a aplicabilidade na prática dessas regras. Há, inclusive, um trecho que o impetrante busca dar sentido à sua interpretação da Constituição, senão vejamos:

Não é minimamente razoável supor que os vetos possam ser apreciados de forma aleatória ou voluntarista. Ao contrário, **a interpretação literal, sistemática e teleológica desse dispositivo indica que os vetos devem ser apreciados segundo uma ordem objetiva, na qual a cronologia certamente há de ser considerada.** (BRASIL, 2012n, p. 9, grifo nosso).

Esse conflito político em torno dessas regras será fundamental para o presente estudo de caso, no sentido de verificar como o CN se transforma diante da judicialização do processo legislativo, analisando como a decisão do STF proferida neste MS pode provocar ou contribuir com mudanças institucionais no Parlamento.

Inicialmente, o que se pode visualizar é o fato de que o CN, no geral, não vinha cumprindo as regras, não apreciando os vetos dentro do prazo de 30 dias, o que provocou o acúmulo de milhares de vetos ao longo de anos, ponto que foi ressaltado pelo impetrante, e que vale ser reproduzido:

Os dispositivos constitucionais em questão exigem a apreciação de todos os vetos no prazo de trinta dias e impõem uma consequência para o seu descumprimento: o trancamento de pauta. **É fato notório, porém, que esse prazo tem sido reiteradamente descumprido a ponto de existirem, atualmente, cerca de 3.060 vetos pendentes de apreciação, alguns deles há mais de uma década** (BRASIL, 2012n, p. 9, grifo nosso).

O elevado número de vetos acumulados sem deliberação ao longo de várias legislaturas indica que a prática política, no geral, era a não deliberação, e, em que pese haver regras específicas para tal deliberação, conforme se depreende do texto constitucional e regimental, a apreciação dos vetos parecia seguir certa discricionariedade política.

Esse acúmulo de vetos com prazo expirado foi enfatizado não apenas pelo deputado Alessandro Molon, que classificou esse cenário como “omissão inconstitucional” e “esvaziamento dos dispositivos constitucionais” (BRASIL, 2012n, p. 11), mas também por outros parlamentares na sessão conjunta do CN do dia 12 de dezembro, constando, inclusive, dos argumentos de diversas questões de ordem formuladas naquela sessão (de nºs 9, 13, 14, 15 e 18 do Quadro 3). Isso não evitou, no entanto, a aprovação do requerimento de urgência do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012a), e, por conseguinte, a judicialização do processo legislativo.

Além das questões até agora discutidas, houve, ainda, outras indagações constantes do MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n), referente a regras e procedimentos regimentais, também atinentes ao processo legislativo, que passamos a tratar de forma breve. Uma delas foi a realização da leitura do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e) e aprovação do requerimento de urgência sem que as matérias constassem da Ordem do Dia daquela sessão conjunta do CN.

A outra, conforme se depreende dos dispositivos do RCCN, transcritos anteriormente, constantes dos arts. 104 e 105, foi a não designação de uma comissão mista, composta por três Senadores(as) e três Deputados(as), indicados pelos presidentes das respectivas Casas, para emitir relatório sobre o veto em questão. O prazo estabelecido para relatar a matéria é de 20 dias, contados da data da constituição da referida comissão.

Analisando a tramitação do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), no *site* do CN, verificou-se que a Mesa Diretora chegou a elaborar ofício solicitando ao Presidente da CD que fossem indicados os deputados para composição da comissão mista para análise desse veto, e que houve resposta quanto aos nomes indicados, antes da sessão que apreciou o requerimento de urgência. No entanto, esses membros nunca chegaram a ser designados, tampouco a comissão foi constituída.

Por tudo o que foi exposto e detalhado até aqui, o parlamentar impetrante afirmou que se sentiu lesado em seu direito líquido e certo à observância do devido processo legislativo, razão que motivou a judicialização. Segundo ele, houve uma violação direta das regras constitucionais, além de uma afronta aos direitos das minorias, uma vez que a maioria impôs de forma automática

e imediata “procedimentos aleatórios com o objetivo de direcionar os trabalhos legislativos aos seus próprios interesses”, frustrando a “realização de um debate justo, racional e transparente” (BRASIL, 2012n, p. 16).

Diante disso, o parlamentar formulou pedido de liminar ao STF no sentido de impedir a deliberação do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), de forma que essa votação só pudesse ocorrer após a apreciação de todos os vetos anteriores com prazo de deliberação vencido. Para ele, a existência de mais de 3 mil vetos pendentes de apreciação “confirma que a matéria (vetos) não tem sido tratada com qualquer urgência no âmbito do Congresso Nacional” (BRASIL, 2012n, p. 18). Além disso, requereu o cumprimento das disposições regimentais, notadamente as que exigem uma comissão mista destinada a elaborar relatório prévio acerca do veto.

Feito esse aprofundamento do MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n), nossa unidade de análise, que judicializou o processo legislativo no que se refere ao veto apostado ao projeto de distribuição dos *royalties*, e que levantou a discussão acerca do cumprimento das regras constitucionais e regimentais de deliberação dos vetos presidenciais, passa-se, na seção seguinte, a analisar o posicionamento adotado pelo STF em sua decisão.

4.4 ANÁLISE DA DECISÃO JUDICIAL LIMINAR PROFERIDA NO MS Nº 31.816

Vejamos agora os argumentos e posicionamentos constantes da decisão monocrática do relator do MS nº 31.816 no STF (BRASIL, 2012o), ministro Luiz Fux, que concedeu medida liminar em favor do impetrante, deputado federal Alessandro Molon, para posteriormente adentrar nos desdobramentos dessa decisão no âmbito do CN.

O ato coator restou caracterizado, segundo a decisão, pelo fato da Presidente em exercício do CN, deputada Rose de Freitas, acolher e submeter à votação o requerimento de urgência para a apreciação do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012a), apesar das diversas questões de ordem levantadas pelo impetrante e por outros parlamentares no sentido da impossibilidade jurídica de sua leitura naquela sessão do CN, corroborando com as informações constantes do Quadro 3.

Antes de proferir sua decisão, o ministro Luiz Fux fez um breve debate acerca da separação dos Poderes, dos limites de atuação do Poder Judiciário em um regime democrático e da centralidade assumida pelas Constituições modernas “enquanto definidora dos cânones

estruturantes do Estado de Direito” (BRASIL, 2012o, p. 9). Ele lembrou que a efetividade das normas constitucionais depende, em grande medida, da atuação do Poder Judiciário, especialmente das Cortes Constitucionais. Para o ministro, “eis o desafio da jurisdição constitucional no Estado Democrático de Direito: não ir além da sua missão, nem ficar aquém do seu dever” (BRASIL, 2012o, p. 9-10).

Nesse sentido, entendeu que as regras do processo legislativo constitucional relativas ao veto não envolvem conveniência e oportunidade do Poder Legislativo. E por tal motivo, não se resumem a atos internos do Poder Legislativo (atos *interna corporis*), tampouco deixam espaço para discricionariedade política. Portanto, a sua inobservância pode ser apreciada pelo Poder Judiciário, em ações de MS que judicializam o processo de formação das leis, discussão que apresentamos no Capítulo 1 (itens 1.1 e 1.2).

Luiz Fux se utiliza dessas premissas teóricas para então fundamentar a sua decisão. Ele reconhece que as disposições constitucionais sobre o veto (constantes do art. 66 da CF/88) preveem claramente um prazo para apreciação desse instrumento pelo CN (30 dias) e duas consequências inquestionáveis em caso de descumprimento do referido prazo: a inclusão do veto na pauta da sessão legislativa seguinte e o sobrestamento das demais proposições, até a deliberação final (BRASIL, 2012o).

Em uma alusão à Carta Constitucional pretérita (Constituição de 1967, com redação dada pela EC nº 1/69), que previu a aprovação tácita do veto presidencial como consequência de uma não deliberação por parte do CN sobre a matéria no prazo de 45 dias, o magistrado assinala importantes diferenciações da atual CF/88. O texto vigente foi além de estipular prazo para a deliberação do veto pelo CN, ele previu expressamente consequências claras e imediatas no caso de não cumprimento do prazo, reforçando, dessa forma, o papel deliberativo do CN e a importância da discussão parlamentar em torno do tema.

A implicação de trancamento sobre a pauta do CN foi, portanto, 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)” (BRASIL, 2012o, p. 13). Essa sistemática constitucional, segundo a decisão, é cristalina, não deixando margens para dúvidas. Dessa forma, entendeu-se que procedem as alegações do deputado Alessandro Molon no sentido de que o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e)

não pode ser apreciado de forma isolada, considerando que havia cerca de 3.060 vetos com prazo vencido e não apreciados pelo CN.

Segundo Fux, “os comandos insculpidos no art. 66, §§ 4º e 6º, da CF/88 impõem um autêntico dever constitucional de deliberação legislativa” (BRASIL, 2012o, p. 18, grifo do autor), e tal deliberação tem objeto preciso e bem delimitado, qual seja, aquele veto cujo prazo de apreciação já tenha expirado. Além disso, afirma que o caso em análise se mostra como “de hipótese *sui generis* de omissão inconstitucional” (BRASIL, 2012o, p. 18, grifo do autor), esboçando uma nítida preocupação quanto a essa omissão legislativa, cenário que ele chama de dramático:

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 (BRASIL, 2012o, p. 19, grifo nosso).

Diante desse cenário, Fux entendeu que para se proceder à deliberação dos vetos **deve-se obrigatoriamente observar a ordem cronológica de comunicação dessas matérias**, não podendo o CN “em evidente atropelo, ignorar a realidade e, ao seu alvedrio, deliberar acerca de quaisquer vetos” (BRASIL, 2012o, p. 19).

Em outros termos, não pode o CN, seguindo critérios meramente políticos, selecionar quais vetos irá apreciar, pois “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” (BRASIL, 2012o, p. 20, grifo do autor). Além de assumir, passado o prazo de análise, a centralidade da pauta legislativa, reconhece-se que todo e qualquer veto possui consigo o atributo da urgência, não havendo “vetos mais ou menos urgentes” (BRASIL, 2012o, p. 21), já que todos eles acarretam as mesmas consequências.

Aqui cabe um esclarecimento. O trancamento da pauta ora discutido diz respeito à agenda do CN, quando reunido em sessão conjunta, para deliberação das matérias que lhe competem, estabelecidas na CF/88 e no RCCN. Ou seja, não atinge as deliberações e a ordem do dia (pauta) da CD e do SF quando se reúnem separadamente, na forma dos seus respectivos regimentos internos.

Portanto, e em resumo, nenhum novo veto poderia ser deliberado pelo CN havendo vetos com prazo de análise vencido. E era isso que vinha acontecendo na práxis legislativa e política, conforme já ressaltado, evidenciado pelos próprios números de vetos acumulados.

Recorda-se, por fim, como apontado na seção anterior, que o impetrante do MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n) também apontou, além das regras constitucionais, descumprimento das regras regimentais, que podem aqui ser resumidas: i) apreciação de matéria não prevista na pauta do CN; ii) necessidade de constituição de comissão mista para emitir relatório sobre o veto; iii) e aplicação do RISF para suprir eventuais lacunas apresentadas no RCCN, em detrimento do RICD.

Vale lembrar, como discorrido no Capítulo 1, item 1.1, que a jurisprudência consolidada do STF é no sentido de que a interpretação das normas regimentais trata-se de questões *interna corporis*, consideradas imunes ao controle judicial. Ou seja, procedimentos internos de deliberação adotados pelas Casas do CN estariam fora de alcance da tutela judicial.

No entanto, no entendimento do Ministro Fux, nesse tipo de 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”, nos quais o Poder Legislativo seria o responsável “pela solução final de toda e qualquer matéria emergente no seu interior” (BRASIL, 2012o, p. 222). Discordando dessa orientação, ele vai de encontro à jurisprudência assentada no STF, e propõe, inclusive, uma mudança de postura por parte da Corte, senão vejamos:

Tal concepção, todavia, não parece a mais adequada. Em um Estado 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 (BRASIL, 2012o, p. 22-23, grifo nosso).

Sustentando-se em ao menos quatro razões¹⁶ para não se concordar com o entendimento de impossibilidade de controle jurisdicional em relação a atos *interna corporis*, o Ministro Fux

¹⁶ Essas quatro razões podem ser assim sintetizadas: 1) normas regimentais são normas jurídicas e verdadeiras regras, dotadas de caráter vinculante, o que viabiliza a judicialização; 2) os regimentos internos do CN são autolimitação voluntária dos próprios legisladores, são regras que os vinculam, não sendo mera discricionariedade o seu cumprimento; 3) as regras regimentais são impessoais e devem conferir previsibilidade às minorias parlamentares,

entende que houve vícios na aprovação do requerimento de urgência do Veto nº 38/2012, devido também a descumprimento de regras regimentais atinentes à matéria.

Reconhece, dessa forma, vício na leitura do referido veto sem que estivesse incluído na pauta (ordem do dia) da sessão do dia 12/12/2012 do CN, fato “indispensável à adequada programação do parlamentar para os debates, evitando surpresas e manobras ardilosas de opositores” (BRASIL, 2012o, p. 25). Reconhece, ainda, vício na não constituição de comissão mista para elaborar relatório sobre todos os vetos presidenciais enviados ao CN.

Em suma, após toda a análise dos aspectos constitucionais e regimentais que disciplinam as regras do processo legislativo referentes aos vetos, detalhados até aqui, para o entendimento posterior do Estudo de Caso à luz dos aspectos teóricos apresentados no Capítulo 1, entendeu-se que houve uma anarquia normativa, e que, diante disso, “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” (BRASIL, 2012o, p. 26, grifo nosso).

Assim, no dia 17/12/2012, a decisão liminar determinou que a Mesa Diretora do CN se abstenha de deliberar sobre o veto parcial nº 38/2012, antes que se proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de apreciação expirado até aquela data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação, observadas as regras regimentais pertinentes.

4.5 PRIMEIROS DESDOBRAMENTOS NO CN DA DECISÃO JUDICIAL NO MS Nº 31.816 E A TENTATIVA DE DELIBERAÇÃO DO VETO Nº 38/2012

A decisão liminar do ministro do STF, Luiz Fux, detalhada acima, reverberou de imediato no CN. Ela foi recebida e comunicada no mesmo dia (17/12/2012) durante a sessão plenária do SF¹⁷. Também houve a leitura de convocação de sessão conjunta do CN para o dia seguinte (18/12/2012), a fim de deliberar o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), após a tumultuada aprovação do requerimento de urgência para a matéria, que resultou na judicialização do processo legislativo. A priori, mesmo diante da decisão judicial e da impossibilidade de deliberar o

que esperam o cumprimento delas, além de institucionalizar e racionalizar o poder; 4) regras regimentais são as regras do jogo democrático, portanto, é viável a judicialização do processo legislativo em caso de descumprimentos.

¹⁷ Conforme notas taquigráficas registradas no DSF nº 207/2012 (BRASIL, 2002f).

referido veto antes de se proceder a análise, em ordem cronológica, daqueles mais de 3 mil vetos acumulados com o prazo já expirado, a sessão foi mantida.

Ao informar sobre a decisão judicial, o Presidente do SF à época, e também presidente do CN, senador José Sarney (PMDB-AP), comunicou o Plenário daquela Casa que a Advocacia do Senado Federal (ASF) ajuizaria, antes mesmo da realização da sessão conjunta do CN, convocada para o dia seguinte, um pedido de reconsideração e um agravo de instrumento, espécie de recurso judicial, para que o Plenário do STF pudesse apreciar a matéria, pois, conforme vimos, a decisão foi liminar e concedida de forma monocrática, ou seja, por apenas um ministro da Corte.

O senador Lindbergh Farias (PT/RJ), que atuou ativamente contra a aprovação do requerimento de urgência do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012a), e autor de outros MS sobre a matéria perante o STF, defendeu a decisão do ministro Fux e classificou-a como “muito equilibrada” (BRASIL, 2012g, p. 72853). O parlamentar ressaltou que a CF/88 é clara ao estipular que se o veto não for votado em 30 dias, tranca-se a pauta, e que tentou alertar o CN por meio de questão de ordem (cf. Quadro 3). Destacou, mais uma vez, que o devido processo legislativo não foi respeitado, razão pela qual a decisão não configura “nem de longe uma interferência no Poder Legislativo” (BRASIL, 2012g, p. 72853).

Também falaram a favor da decisão os senadores: Magno Malta (PR-ES), lembrando sua questão de ordem na sessão do CN; Eduardo Lopes (PRB-RJ), também ressaltando sua questão de ordem e que o art. 155 do RICD (BRASIL, 1989) foi indevidamente utilizado no requerimento de urgência, além do fato das questões de ordem não terem sido respondidas; e Ana Rita (PT-ES), que elogiou a decisão e disse que era oportunidade de se manter o diálogo sobre a questão.

Em sentido contrário, houve críticas à decisão, como se extraiu dos posicionamentos dos senadores Aníbal Diniz (PT-AC), Inácio Arruda (PCdoB/CE) e Cristóvam Buarque (PDT/DF), classificando-a como interferência indevida do Poder Judiciário, além da preocupação com a judicialização de questões internas do Parlamento, com risco de perda das prerrogativas do Poder Legislativo, já que questões legislativas deveriam ser resolvidas no âmbito do CN (BRASIL, 2012g).

O senador Waldemir Moka (PMDB-MS), além de considerar a decisão como ingerência indevida, também indagou sobre a juridicidade de atos pretéritos praticados, além de defender a autonomia do CN ao se votar o requerimento de urgência, nos seguintes termos:

Então, Sr. Presidente, eu acho que **essa decisão do Ministro Fux é de ingerência indevida aqui na pauta**. Imaginem se formos levar em consideração e termos que apreciar 3.000 vetos. **Então, tudo o que foi votado até agora está juridicamente incorreto!** E exatamente o requerimento serviu para pegar, para pinçar aquele requerimento específico e colocá-lo em primeiro lugar. Se outros requerimentos tiverem esse quórum de 50% mais um, de Deputados e Senadores, é claro que aconteceria a mesma coisa. (BRASIL, 2012g, p. 72854, grifo nosso).

Aqui chamamos a atenção nessa fala para um questionamento interessante. E os vetos que foram votados anteriormente, sem obediência à ordem cronológica estabelecida na decisão liminar? Essas votações seriam consideradas ilegais? Porque a práxis era, em regra, uma não decisão, caracterizada por um “poder de agenda negativo” e uma “obsolescência do veto no atual sistema político brasileiro” (PEREIRA, 2016, p. 119)¹⁸, ainda que tenha havido votações aleatórias ou específicas de vetos sob a égide das mesmas regras constitucionais e regimentais. Percebe-se, portanto, que além dos desdobramentos imediatos sobre a pauta do CN, foram surgindo outras dúvidas e interpretações relativas aos efeitos da decisão judicial liminar.

Outra incerteza era em relação ao trancamento de toda a pauta do CN e não apenas dos vetos. Sobre esse ponto, uma questão de ordem foi levantada pelo senador Eunício Oliveira (PMDB-CE) se referindo à necessidade de deliberação do projeto de lei orçamentário e outros 32 projetos de crédito que ainda estavam pendentes de análise pelo CN.

Contraditando essa questão de ordem e interpretando a decisão judicial, o senador Lindbergh Farias disse que o STF falou de veto, e que “o veto tranca o veto, tranca outros vetos”, e que diante disso, o “Congresso Nacional pode votar sobre créditos, pode votar sobre o Orçamento”, o que não poderia é colocar um veto na frente de outro (BRASIL, 2012g, p. 72858).

Sobre esse questionamento, o presidente José Sarney, alinhando-se à interpretação do senador Lindbergh Farias, entendeu que a decisão do ministro Fux restringe-se aos vetos, não suspendendo a sessão do CN. Assim, ele a mantém para o dia seguinte, alterando a pauta anteriormente prevista com vetos, para a deliberação dos projetos orçamentários. Veremos

¹⁸ Pereira (2016) realizou um denso e interessante estudo sobre a deliberação dos vetos presidenciais no período de 1988 a 2014. Apesar de sua análise centrar-se em uma construção histórica do instituto do veto e nas relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, a quem atribui a função de legislador de fato, além de uma percepção de ausência ou ocultação de conflito no processo decisório do veto, autor constatou nesse período a prática de não decisão desses vetos pelo CN, com reiteradas desobediências do prazo constitucional de apreciação ou uma lentidão decisória, nos casos em que a deliberação ocorreu. Com proposta e achados comuns de atraso ou não apreciação dos vetos presidenciais, referente ao período de 1991 a 2004, ver Melo (2004).

adiante, inclusive, que essa não foi a primeira vez que foi feita essa interpretação em torno das regras, já que ao longo de anos o CN deliberou normalmente sobre projetos orçamentários mesmo com inúmeros vetos vencidos que, em tese, trancariam a pauta.

Na sessão do SF do dia seguinte (18/12/2012), a decisão liminar do ministro Luiz Fux no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o) continuou repercutindo na Casa. Parlamentares continuaram a debater sobre os efeitos da decisão. A senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) ressaltou que o país inteiro foi surpreendido pela decisão adotada, e que o CN precisaria achar uma saída e votar todos os vetos acumulados. Ela lembrou que aquela sempre foi a prática decisória para análise de vetos, ou seja, “nenhuma lei foi desrespeitada, não mudamos nenhum critério, nenhuma forma *interna corporis* com que o Congresso Nacional, assim como o Senado se manifestam sempre” (BRASIL, 2012h, p. 73060-61).

Contrariamente, o senador Eduardo Lopes (PRB/RJ) considerou que a decisão do STF restabeleceu “a ordem para a correta apreciação daquele veto, cuja tramitação vinha se realizando com o mais absoluto desprezo às normas regimentais e aos comandos da Constituição Federal” (BRASIL, 2012h, p. 74018). Para o parlamentar, os argumentos de indevida interferência da Corte Suprema no CN eram fictícios e que a atuação do STF foi necessária para que as regras que regem os trabalhos legislativos fossem cumpridas.

Vale lembrar, conforme registrado acima, que o Presidente Sarney entendeu que a pauta do CN não estava trancada para outras proposições que não fossem vetos, fazendo uma interpretação, em nome da Mesa Diretora do CN, da decisão judicial. No entanto, houve contestações sobre esse entendimento, e diversos congressistas argumentaram que nenhuma proposição poderia ser votada no CN enquanto não votados todos os vetos vencidos.

Diante desse impasse, buscou-se uma solução para destravar a pauta do CN e, assim, apreciar o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), bem como o orçamento anual para 2013. O senador Wellington Dias (PT-PI), crítico da decisão por considerar que ela paralisa o CN e altera suas regras internas, destacou, então, um acordo feito entre líderes de diversos partidos, que merece ser destacado:

Então, nós, os Líderes dos diferentes partidos, assinamos, hoje, um pedido para que o Presidente José Sarney, na sessão do Congresso Nacional, que vai realizar-se hoje, às 19 horas, possa convocar uma sessão para 24 horas depois – 19 horas do dia de amanhã ou meio-dia; vai depender da convocação do Presidente –, **para que possamos apreciar todos os vetos, os 3.060 vetos que estão tramitando aqui. [...] É uma decisão histórica, em que o Congresso Nacional, para evitar uma paralisação, estará fazendo uma votação em bloco de todos os vetos** que serão apreciados a partir da próxima sessão a ser convocada (BRASIL, 2012h, p. 73061-62, grifo nosso).

Verifica-se, dessa forma, que a reação e possível solução imediata encontrada pelo CN contra a decisão judicial liminar e o sobrestamento que ela provocou sobre a pauta foi colocar em votação os mais de três mil vetos em uma única sessão, onde todos eles constariam de uma cédula única, que chegou a ser elaborada pela Secretaria-Geral da Mesa do SF, em um calhamaço de papel e urnas de madeira improvisadas, já que a votação dos vetos é realizada por meio de cédulas.

Sobre esse aspecto, o deputado Molon destacou que “para se ter uma ideia do artificialismo da Sessão que se pretende realizar, cada Parlamentar receberia uma cédula de votação com 463 páginas” (BRASIL, 2012a, p. 5). Outros parlamentares rebataram o que chamaram de “manobra”, a exemplo da reação do senador Magno Malta (PR-ES), que classificou como “uma irresponsabilidade” votar mais de três mil vetos sem analisar os méritos de cada um deles (BRASIL, 2012h, p. 74019).

A reação do senador Eduardo Lopes (PRB-RJ) foi na mesma linha, além de questionar o porquê de se acumular mais de três mil vetos, evidenciando, novamente, a práxis decisória adotada pelo CN:

Eu quero ressaltar que é uma **ação que nós consideramos um pouco temerária. Por que o acúmulo desses 3 mil vetos? Porque desde 2000 que não se vota nenhum veto. [...] Então, hoje se fala em votar os 3 mil em bloco, sem uma análise, sem um cuidado, e nós não sabemos exatamente o que há nos 3 mil vetos. Então, é uma ação para resolver o problema de hoje.** Temerária, repito, pois, se existem 3 mil vetos, é porque não foram votados, inclusive em desobediência à Constituição, que reza que tem que ser votado em 30 dias (BRASIL, 2012h, p. 74024, grifo nosso).

A intenção do CN de apreciar todos os vetos presidenciais ficou sinalizada na convocação de sessão conjunta para o dia 19/12/2012 para tal fim, sustentada em requerimento de líderes da CD e SF, com a aprovação da Mesa do SF. Essa convocação foi questionada de pronto pelo senador Francisco Dorneles (PP/RJ), que lembrou que a decisão do STF registra também a

necessidade de se constituir comissão mista para elaboração de relatório prévio, e que muitos vetos não tinham a referida comissão instalada, e outros sequer os membros indicados.

É interessante chamar a atenção que as críticas a essa tentativa de se votar em bloco todos os vetos não se restringiu aos congressistas do ES e RJ. Inúmeros outros, inclusive declaradamente favoráveis à derrubada do veto dos *royalties*, foram duramente contrários a esse caminho, conforme se pode constatar nos posicionamentos parlamentares compilados no Apêndice C.

Nesse mesmo apêndice, é possível perceber também que a decisão liminar do ministro Luiz Fux repercutiu com grande intensidade tanto no SF quanto na CD, dividindo-se as manifestações entre críticas e elogios à decisão, além de reflexões acerca da interferência do STF no CN, separação e autonomia dos Poderes, atos *interna corporis*, responsabilidades e omissão do CN, direitos das minorias, entre outros temas, além de cobranças por mudanças no CN.

Ainda que diante de tantas incertezas e de tantas disputas políticas quanto às interpretações possíveis em relação à decisão do STF, as convocações das sessões do CN para os dias 18 e 19 de dezembro de 2012 foram mantidas. A primeira, cuja finalidade era a apreciação dos projetos de créditos orçamentários, logo no início se transformou em debate sobre o assunto do dia seguinte: votação dos vetos presidenciais.

Foram levantadas formalmente cinco questões de ordem, arguindo aspectos como: a presença mínima de 1/6 dos congressistas em plenário; a não distribuição dos avulsos das matérias com 24 horas de antecedência (referindo-se aos vetos, especialmente ao Veto nº 38/2012); a não leitura da designação da comissão mista para análise do Veto nº 38/2012; e a própria legalidade da sessão que estava em curso (BRASIL, 2012b).

O ponto principal das discussões travadas nesta sessão do CN é a questão de ordem do deputado Hugo Legal (PSC-RJ), que trouxe à tona um debate sobre as regras e procedimentos adotados pela Mesa do CN em relação à contagem dos prazos para análise dos vetos presidenciais:

Formulamos a seguinte questão de ordem: Recebida a mensagem, o veto será apreciado em sessão conjunta dentro de 30 dias **a contar do seu recebimento**. Contudo, nos moldes do Regimento Comum, o prazo será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria. **Indaga-se: qual o rito que a Mesa irá adotar nesta oportunidade? O prazo contado do seu recebimento ou da sessão convocada?** Na hipótese de ser colocado de lado o rito regimental, quais os prazos que deveremos observar? Isso é uma questão que nós precisamos decidir, seja hoje, seja amanhã. [...] **Então nós temos uma questão de fato: qual é o prazo que se estabelece? São os 30 dias a contar do recebimento ou da sessão a ser convocada para a deliberação do veto?** (BRASIL, 2012b, p. 2912, grifo nosso).

A presidente da sessão do CN naquela ocasião, deputada Rose de Freitas (PMDB-ES), respondeu a referida questão de ordem afirmando que o prazo é 30 dias contados da leitura do veto. Ou seja, nesse entendimento, enquanto não fosse convocada sessão do CN e lido o veto presidencial, não se iniciava a contagem, em interpretação que claramente concentrava o poder de decisão na Mesa do CN, especialmente nas “mãos” do Presidente do CN.

A deputada Rose de Freitas, antes de encerrar a sessão, já reconhecendo a inviabilidade na continuidade, expressou sua opinião em relação à decisão do ministro Luiz Fux e criticou o comportamento omissivo do CN em relação à análise dos vetos presidenciais, senão vejamos:

O que estamos vivendo agora é o resultado do que esta Casa faz consigo mesma. Não tem nada que esteja acontecendo que não seja resultado do nosso próprio comportamento. O que diz a Constituição Federal? O veto será apreciado, em sessão conjunta, dentro de 30 dias, a contar do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto. **O que fazemos nesta Casa? Não votamos. Dez, doze anos? Desculpe-me a expressão, porque faço parte disso, numa hipocrisia política que jamais poderíamos aceitar. Estamos tomando pela cara as decisões do STF por culpa nossa, da ausência das nossas decisões, perdendo autonomia, perdendo incumbência, sendo massacrados diante da opinião pública.** [...] Nós temos que recorrer ao Supremo para decidir as questões que esta Casa deveria decidir (BRASIL, 2012b, p. 2913, grifo nosso).

Percebe-se que a deputada, em nome de todo o CN, reconhece o não cumprimento das regras constitucionais e regimentais na análise dos vetos presidenciais. Reconhece a omissão e não decisão do Parlamento por anos, que, seletivamente, por critérios meramente políticos, escolhia os vetos que seriam deliberados, tornando essa a práxis decisória.

O deputado Marcelo Castro (PMDB/PI), parlamentar atuante na aprovação da lei que redistribuiu os *royalties* do petróleo e interessado direto na deliberação do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), reconheceu os argumentos da presidente em exercício do CN, inclusive o

“*mea culpa* que faz em nome de todos” os demais congressistas (BRASIL, 2012b, p. 2914, grifo do autor). Ele destacou, ainda, que aquele é um momento de reflexão, bem assim de transformação, conforme se percebe no importante trecho a seguir:

O Ministro Luiz Fux, que, embora provocado pela parte contrária aos nossos interesses, aos interesses nacionais, de todo o Brasil, de todo o Estado brasileiro, **agiu em boa hora, para chamar esta Casa à sua responsabilidade**. Mas, Presidente, temos de ver o seguinte: **a partir de agora vamos pôr fim a todos os vetos**. O Ministro Fux deixou claro que não pode haver precedência de um veto sobre o outro. **Teremos de seguir a ordem cronológica da chegada do veto**. [...] E, a partir daí, nós vamos valorizar o Poder Legislativo. **Hoje, se vota sem dar nenhuma importância, nenhuma satisfação ao Congresso, porque sabem que esse veto não virá para cá para nossa apreciação. A partir de agora não**. [...] Então, acho que **este é um momento de reflexão**, que poderá ser um momento de valorização, de engrandecimento e de enaltecimento do Legislativo Brasileiro (BRASIL, 2012b, p. 2914, grifo nosso).

Essa posição de reflexão e autocrítica do CN é presente em diversas outras manifestações parlamentares constantes do Apêndice B, e aponta para uma provável mudança de direção, que, na nossa percepção, indica a possibilidade de mudança institucional, por meio de redefinição de regras ou procedimentos, reinterpretção destas, ou até mesmo novas regras, suscitada pela judicialização do processo legislativo iniciada pelo MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n), tema que será abordado com mais profundidade no capítulo seguinte, à luz do referencial teórico apresentado no Capítulo 1, especialmente no Item 1.3.

Mesmo em meio a esse impasse político, no dia seguinte, foi aberta uma nova sessão do CN, convocada para deliberar os vetos presidenciais. Logo no início, a presidente da sessão, novamente a deputada Rose de Freitas, convocou os líderes partidários para uma reunião na sala da Presidência¹⁹, para que fossem esclarecidos os procedimentos que seriam ali adotados para o transcurso daquela sessão, suspendendo-a em seguida, e reabrindo-a quase duas horas depois.

Nesse íterim, o deputado Alessandro Molon, autor do MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n), ingressou novamente no STF, nos mesmos autos, para comunicar o descumprimento direto e manifesto à decisão liminar do ministro Fux, diante da pretensa intenção de se deliberar o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), além da suposta apreciação conjunta dos mais de 3 mil vetos pendentes. Segundo ele, além de contrariar inúmeras regras constitucionais e regimentais, tal fato revela a posição da Mesa do CN que mais uma vez cedeu à pressão majoritária.

¹⁹ Conforme se extrai das informações constantes do DCN nº 29/2012 (BRASIL, 2012c).

O parlamentar pediu, então, providências ao STF para garantir a decisão liminar que impedia a votação do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e). Mas, aquela Corte nem chegou a proferir nenhuma nova decisão ou mesmo providência. A presidência do CN comunicou que buscou em reunião com os líderes de vários partidos encontrar uma solução para não apenas cumprir as determinações da decisão judicial, como também não prejudicar o andamento dos trabalhos do CN.

Mas, segundo a presidente Rose de Freitas, isso não foi possível, e que, diante desse cenário, o ano legislativo seria encerrado “em decorrência da absoluta falta de possibilidade de votar qualquer matéria” (BRASIL, 2012b, p. 2916). Vale a pena reproduzir mais uma vez parte da comunicação exarada pela parlamentar, como membro da Mesa do CN, que indica, novamente, possíveis transformações no CN provocadas pela decisão do STF no âmbito da judicialização do processo legislativo:

Não pensem que fazemos isso de bom grado. Ao contrário, fazemos com constrangimento. Tenho certeza de que todos passaram aqui por constrangimento. [...] A questão que todos os erros cometidos até hoje nos levaram a este impasse que temos agora. Vergonhosamente, nós temos nesta Casa três mil e tantos vetos que não foram apreciados. **É culpa do Ministro Luiz Fux? Não. Talvez tenha sido ele, de forma bem direta, de forma contundente, que tenha restabelecido a ordem das coisas, qual seja, que veto tão logo seja lido e publicado, no prazo de 30 dias, tem de ser votado. Há anos que esta Casa não respeita isso;** há anos que nós não nos respeitamos. (Palmas.) (BRASIL, 2012b, p. 2916, grifo nosso).

E dessa forma, sem solução política encontrada para se deliberar qualquer outra matéria, inclusive o orçamento para o ano seguinte, o CN encerrou o ano legislativo de 2012. Como visto até aqui, a decisão liminar proferida pelo ministro Luiz Fux repercutiu com intensidade no CN, em grande medida devido à matéria envolvida (*royalties*), provocando muita discussão e debate, mas também uma autocrítica e autorreflexão por parte dos parlamentares. Além disso, um indicativo que mudanças institucionais poderiam ocorrer, impulsionadas pela judicialização do processo legislativo, questão que será analisada na parte II do Estudo de Caso.

Cabe acrescentar que a reação das Casas do CN à decisão liminar do ministro Luiz Fux não se deu apenas por manifestações dos parlamentares, conforme demonstramos neste tópico, além das compiladas no Apêndice B. Os próprios congressistas também solicitaram ao Presidente do CN que recorresse da decisão, através dos instrumentos jurídicos disponíveis, pleito realizado por meio da Advocacia do Senado Federal, que interpôs um Agravo Regimental, espécie de

recurso para promover uma revisão do julgado, desta vez proferida pelo Pleno do STF (todos os Ministros).

No recurso, a ASF afirmou que a decisão do STF “tem efeitos devastadores sobre o funcionamento do Congresso Nacional e das instituições republicanas”, uma vez que todas as proposições de competência do CN estavam sobrestadas, fato que “provoca um gravame inaceitável à ordem política, econômica e social do país” (BRASIL, 2012m, p. 3-4).

Acrescentou-se, ainda, que a decisão “usurpa prerrogativa do Poder Legislativo e o deixa de joelhos frente a outro Poder”, havendo uma “clara ingerência” na pauta deliberativa do CN pelo Poder Judiciário, caracterizando-se tal situação como “perigosa exceção ao sistema democrático inerente ao moderno Estado de Direito” (BRASIL, 2012m, p. 3-4). O órgão lembrou também que a própria jurisprudência do STF é firme no sentido de que a interpretação dos regimentos internos das Casas Legislativas é matéria *interna corporis*, insuscetível de controle judicial, fruto da independência e harmonia entre os Poderes e criticou a judicialização política do processo legislativo e as consequências por ela acarretadas, conforme observamos no trecho a seguir:

A ingerência judiciária no processo político de apreciação de vetos, além de evidentemente infrutífera – eis que o Congresso Nacional certamente saberá buscar caminhos alternativos para viabilizar suas decisões – **é prejudicial e nociva ao processo democrático**. A judicialização – e, o que é pior –, a ingerência do Judiciário em questões eminentemente políticas causa o apequenamento do Legislativo e o enfraquecimento da democracia representativa. **Esse processo chega ao paroxismo quando se verifica a imposição de óbices, por uma Corte de Justiça, ao processamento regular – e evidentemente adequado ao regimento interno** – de veto da Presidente da República, que é manifestação própria, típica e exclusiva da Casa Legislativa (BRASIL, 2012m, p. 4-5, grifo nosso).

Criou-se uma verdadeira disputa acerca da interpretação de regras constitucionais e regimentais. Sobre uma delas, o mesmo questionamento levantado por parlamentares, inclusive em questão de ordem, foi também ressaltado pela ASF, referente ao termo de início do recebimento do veto. Para o referido órgão jurídico quem recebe o veto é o CN, por meio de sessão conjunta de suas Casas (CD e SF), e não a pessoa do Presidente do CN, que é apenas comunicado do veto. Assim, o prazo começa a partir da sessão convocada para o conhecimento e leitura da matéria, o que caracteriza o seu recebimento. Neste sentido, a simples comunicação do veto ao Presidente do CN não substitui a sessão conjunta das duas Casas do CN para efeitos da contagem do prazo de apreciação.

Outra discussão interpretativa das regras constitucionais acerca do veto diz respeito ao trancamento da pauta, quando o veto esgotar o prazo de 30 dias para sua deliberação. A ASF admite que o CN vinha adotando na práxis o entendimento de que vetos vencidos, de fato, não podiam ser deliberados fora de sua ordem cronológica, caracterizando-se esse o rito ordinário. No entanto, isso não atingiria os vetos que ainda não expiraram o prazo constitucional de deliberação de 30 dias. Esses podiam ser apreciados, mediante requerimento de urgência, uma vez que não se encontravam vencidos.

Mais uma vez ficou evidente que uma prática decisória, amparada em interpretações das regras pela Mesa do CN, vinha sendo adotada há anos na apreciação de vetos. A própria ASF reconhece essa prática, conforme evidenciado neste trecho:

Ainda se ressalta que a liminar concedida afronta o princípio da razoabilidade **ao exigir subitamente que o Congresso Nacional altere uma prática que vem sendo praticada desde a promulgação da atual Constituição**; assim, se for admitido que um único ministro do STF, em decisão liminar de mandado de segurança, interfira nas decisões políticas do Parlamento, **o razoável seria deferir prazo para que fosse corrigido o problema, sinalizando a interpretação constitucional mais adequada ao art. 66, § 6º, da Constituição, a fim de que o Poder Legislativo adapte para o futuro a tramitação das proposições legislativas** (BRASIL, 2012m, p. 17, grifo nosso).

Em que pese a ASF alegar que a ação judicial não teve como objetivo regularizar a tramitação de proposições legislativas no CN, em especial dos vetos, mas sim de utilizar o STF, através da judicialização do processo legislativo, como meio para reverter uma decisão política tomada pelo Parlamento, o que se percebe até aqui é que os desdobramentos da decisão judicial liminar do ministro Luiz Fux sugerem uma transformação do CN, por meio de uma possível mudança institucional, tema que abordaremos no capítulo seguinte.

5 ESTUDO DE CASO (PARTE II): DESDOBRAMENTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO À LUZ DA TEORIA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL.

5.1 A PRÁXIS DECISÓRIA ANTERIOR E OS CONFLITOS E QUESTIONAMENTOS INSTITUCIONAIS PRETÉRITOS

Como se demonstrou da Parte I do Estudo de Caso, em que pese a existência de regras constitucionais e regimentais no sentido de se deliberar os vetos presidenciais no prazo de 30 dias, houve um acúmulo, ao longo de anos, de milhares de vetos sem deliberação. Tal fato revelou, não apenas por números, mas também por posicionamentos externados por parlamentares e órgãos do CN, que havia uma prática decisória que, em regra, era de não deliberação desses vetos ou de deliberações específicas de alguns deles, sem qualquer implicação de trancamento da pauta²⁰. O conflito político em torno dessas regras, contudo, não se iniciou com a decisão judicial liminar proferida no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o), detalhada no capítulo anterior.

Já no ano de 2000, 12 anos antes da referida decisão liminar, na sessão do CN de 12 de abril, o deputado Walter Pinheiro (PT-BA)²¹ formulou uma questão de ordem envolvendo os §§ 4º e 6º do art. 66 da CF/88 (BRASIL, 1988), que dispõem sobre as regras constitucionais de deliberação dos vetos presidenciais. Após breve apanhado histórico sobre esse instrumento, o parlamentar lembrou que o veto absoluto ficou no passado, e ressaltou que a CF/88 “foi a que mais poderes e importância deu ao Parlamento em matéria de apreciação de vetos”, estabelecendo um prazo curto e máximo para sua deliberação, com uma “severa sanção”, o sobrestamento da pauta do CN, com exceção das medidas provisórias, que, à época, ainda eram apreciadas em sessão conjunta e tinham prioridade (BRASIL, 2000b, p. 6858-6859).

²⁰ Recordar-se que a implicação de trancamento da pauta foi uma regra instituída pelo Constituinte de 1988. Em 2001, promoveu-se uma adequação na redação do §6º do art. 66 da CF/88 (BRASIL, 1988), por meio da EC nº 32/2001 (BRASIL, 2001a), oriunda de uma proposta de autoria parlamentar, mas mantiveram-se as duas consequências imediatas da não deliberação dos vetos no prazo de 30 dias: inclusão da matéria na ordem do dia da sessão imediata e sobrestamento das demais proposições. Para maior aprofundamento das regras constitucionais sobre veto em Constituições brasileiras pretéritas, ver Bispo (2016).

²¹ A íntegra da questão de ordem encaminhada à Mesa do CN está assinada também pelo Líder do PT à época, deputado Aloizio Mercadante, porém foi lida parcialmente em Plenário pelo deputado Walter Pinheiro, conforme DCN nº 12/2000 (BRASIL, 2000b).

Os autores da referida questão de ordem, fazendo o que chamam de “interpretação sistemática e teleológica” da regra constitucional, afirmaram que não há “nenhuma outra exceção no texto constitucional para preferência de deliberação” que não sejam as MPs e os vetos com prazo vencido, que precedem, dessa forma, a votação de qualquer projeto orçamentário (BRASIL, 2000b, p. 6861 e 6866). Um trecho da questão de ordem já evidencia conflitos em torno das regras de deliberação dos vetos, especialmente quanto ao sobrestamento da pauta, bem como a prática adotada pelo CN:

Também não pode ser alegado, para justificar o não sobrestamento da pauta, em sessões anteriores, que tal dispositivo encontra-se superado pela prática. A prática até então acontecida neste Congresso Nacional não se encontrava em acordo com a Constituição. Este fato não pode dar ensejo a justificar o seu futuro e eterno descumprimento. Seria rasgar a Constituição. [...] Com efeito, se não se respeita o sobrestamento da pauta o que ocorre na prática é que a não submissão à deliberação dos vetos com o prazo de trinta dias vencidos, significa uma verdadeira manutenção do veto: um decurso de prazo às avessas, afrontando a democracia (BRASIL, 2000b, p. 6866-6867, grifo nosso).

Diante dos argumentos apresentados, solicitou-se o sobrestamento imediato da pauta do CN, que tinha como item da ordem do dia daquela sessão o PLN nº 20/1999²² (BRASIL, 1999a), que tratava do orçamento geral da União, até que todos os vetos com prazo vencido fossem apreciados²³. A questão de ordem foi imediatamente indeferida pelo Presidente do CN, sem apresentar qualquer resposta. No entanto, encaminhou-a de ofício à CCJC da CD para recurso. Nesse colegiado, o relator se pronunciou pela prejudicialidade do recurso, uma vez que o PLN envolvido havia sido deliberado, sem apresentar qualquer discussão sobre a aplicação ou interpretação das regras de deliberação dos vetos questionadas.

Em 2001, o deputado Fernando Coruja (PDT-SC), que no ano anterior já havia criticado a submissão do CN ao Poder Executivo²⁴, formulou uma questão de ordem na sessão do CN do dia 18 de setembro, novamente envolvendo os §§ 4º e 6º da CF/88 (BRASIL, 1988). Ressaltando

²² Curiosamente, no início de 2013, o parlamentar Walter Pinheiro, já na condição de Senador da República pelo mesmo partido, só que agora do governo, lamentou a não votação do orçamento de 2013, decorrente da disputa em torno do veto dos *royalties* e do trancamento da pauta imposto pela decisão liminar no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o), conforme manifestação constante do Apêndice B.

²³ A questão de ordem cita que havia 23 projetos de lei que foram objeto de veto e cumpriram as exigências constitucionais e regimentais. Esclarece-se, no entanto, que esse número não traduz o número total de vetos, uma vez que o mesmo projeto pode ter diversos dispositivos parcialmente vetados.

²⁴ Em manifestação na sessão do CN do dia 26 de janeiro de 2000, o deputado afirmou que o CN precisava fazer um *mea-culpa* pelas constantes críticas que a mídia imputava ao Parlamento, e que era preciso reagir ao Poder Executivo, que dominava a função precípua do Legislativo de fazer as leis. Cita, ainda, a questão dos vetos, que nunca eram derrubados pelo CN.

que o devido processo legislativo não tem sido observado, o parlamentar fez sete questionamentos ao Presidente do CN, entre os quais destacamos: quantos e quais são os vetos pendentes de apreciação e de quando são datados; quais foram as proposições votadas pelo CN desde o veto mais antigo pendente de apreciação; por que esses vetos não estão sendo apreciados no prazo fixado na Constituição, e quando a Presidência do CN pretende incluí-los na pauta de votação; e se a Presidência do CN pretende continuar votando projetos orçamentários mesmo sem a apreciação total dos vetos (BRASIL, 2001c).

O parlamentar, inclusive, anunciou que se reservava no direito de não votar nenhuma outra proposição até que o CN resolvesse de forma satisfatória sua questão de ordem, já que o projeto orçamentário do PPA estava na pauta daquela sessão, que deveria estar sobrestada. O Presidente em exercício do CN recebeu as perguntas como reclamação e não como questão de ordem, sob a justificativa de que não havia vetos na pauta, e esclareceu que as informações seriam prestadas diretamente ao deputado o mais breve possível. Com isso, a votação prevista do PPA seguiu normalmente (BRASIL, 2001c).

Em 2003, o deputado Alberto Goldman (PSDB-SP) não fez uma questão de ordem formal, até porque deixou claro que não queria inviabilizar os trabalhos do CN da sessão do dia 10 de dezembro daquele ano. Mas, embasando-se nos mesmos §§4º e 6º da CF/88 (BRASIL, 1988), cobrou da Mesa do CN providências para colocar em votação os vetos presidenciais, fazendo cumprir a Constituição, “a fim de que não tenhamos amanhã a infelicidade de vermos as sessões suspensas em função de uma questão de ordem” (BRASIL, 2003a, p. 3033). A Mesa do CN reconheceu que é preciso cumprir a responsabilidade em relação aos vetos e afirmou que todas as providências seriam adotadas para isso.

Já em 2004, na sessão do CN de 20/5/2004, ainda que diante de um esforço para se votar vetos, uma vez que constaram 175 vetos na pauta de votação dessa data, houve novos questionamentos em torno da deliberação dos vetos e busca por entendimentos na condução dessas matérias. Novamente, evidenciou-se a morosidade na apreciação, além do descumprimento das regras de deliberação, constatando-se, por exemplo, vetos de 1991, de mais de 10 anos, já naquela época. Criticaram-se o acúmulo dos vetos e a votação “por atacado”, que inviabilizava uma análise detalhada pelo Poder Legislativo, e novamente cobranças para rever as regras de apreciação dos vetos foram suscitadas (BRASIL, 2004a).

Ainda em 2004, na sessão seguinte do CN, realizada em 30 de junho, foi lido o PRN nº 4/2004 (BRASIL, 2004b), de iniciativa de dezenas de parlamentares, em uma tentativa de alteração formal das regras de deliberação dos vetos. Conforme a justificativa apresentada, pretendia-se “corrigir abuso cometido contra a nossa Carta Magna, como também dar legitimidade ao trâmite legislativo” (BRASIL, 2004b, p. 3), já que a regra regimental vigente conflitava com a determinação constitucional.

O projeto propunha que a contagem do prazo de 30 dias para deliberação do veto iniciasse a partir do seu recebimento, com o protocolo, no SF, e não mais da sessão convocada pelo Presidente do CN para seu conhecimento. Além disso, estabelecia que vencido o prazo, seria convocada sessão para deliberar a matéria em no máximo cinco dias úteis. Naquela oportunidade citou-se novamente o acúmulo de vetos não apreciados no prazo constitucional (BRASIL, 2004b). O referido PRN, no entanto, não chegou a ser promulgado²⁵.

Em 2005, o deputado federal Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP) formulou uma questão de ordem durante sessão conjunta do CN de 25 de maio daquele ano²⁶ envolvendo novamente a questão. O parlamentar lembrou, naquela ocasião, que o veto presidencial é importante mecanismo de freios e contrapesos existente em nosso sistema democrático que não foi “planejado para tornar-se banal sua aplicação” (BRASIL, 2005b, p. 690).

Ao ressaltar os “dramáticos efeitos sobre o funcionamento das instituições” (BRASIL, 2005b, p. 691) que o veto ocasiona, o referido deputado alertou a Mesa do CN para que fosse estabelecido um cronograma de votação dos vetos presidenciais, bem como que fossem cumpridas as regras constitucionais e regimentais. Adicionalmente, alertou que caso essa hipótese não fosse obedecida, a providência seria judicializar o processo legislativo, já que não haveria, segundo ele, “outro caminho para forçar o Poder Legislativo a pronunciar-se a respeito” (BRASIL, 2005b, p. 691). Por entender que a questão envolvia matéria constitucional, o então presidente do CN, senador Renan Calheiros, decidiu enviar a questão de ordem para pronunciamento da CCJC da CD, atuando-a como Consulta nº 1, de 2005-CN.

²⁵ O PRN foi distribuído às Mesas do SF e da CD para análise. Na CD, foi apresentado relatório favorável pelo deputado José Thomaz Nonô (PFL-AL), aprovado por unanimidade pela Mesa daquela Casa. No SF, obteve minuta de relatório favorável do senador João Alberto Silva, porém não chegou a ser submetido à deliberação, o que levou o projeto ao arquivamento no final da legislatura, já que necessitava da aprovação das Mesas das duas Casas, além da aprovação em Plenário em sessão conjunta do CN.

²⁶ Conforme DCN nº 4, de 26 de maio de 2005 (BRASIL, 2005b).

Em que pese esse questionamento se referir especificamente a alguns vetos (apostos a projetos de reajuste de servidores), evidencia-se, mais uma vez, que já havia, desde aquela época, uma clara disputa não apenas em torno do cumprimento das regras formais de deliberação dos vetos, mas acerca da significação, interpretação e forma de aplicação dessas regras, como se percebe analisando o parecer exarado pela CCJC.

O relator da aludida Consulta, deputado José Roberto Arruda, entendeu que o comando constitucional abstrato deve ser combinado com circunstâncias do caso concreto, “podendo resultar dessa integração o estabelecimento de prazo mais curto do que o autorizado pelo texto constitucional” (BRASIL, 2005a, p. 3). Em outros termos, interpretou-se que a CF/88 determina que a deliberação do veto ocorra, promovendo consequências após certo prazo, mas isso não impede que essa votação ocorra antes do prazo de 30 dias, conforme se depreende deste trecho do referido parecer:

O exame do momento em que a deliberação será processada durante o prazo admitido pela Constituição pode depender de **critérios de conveniência e oportunidade**, via de regra, ou **resultar de condições que imponham a apreciação imediata da matéria**, sob pena de serem ocasionados prejuízos irreparáveis em decorrência da demora (BRASIL, 2005a, p. 3, grifo nosso).

Esse argumento foi inclusive defendido por alguns parlamentares anos depois, na sessão conjunta do CN de 12 de dezembro de 2012, que apreciou o requerimento de urgência do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012a), consignada em questão de ordem (de nº 20 do Quadro 3). Essa interpretação também constou do Agravo Regimental interposto pela Mesa do CN, por meio da Advocacia do Senado Federal, conforme discorremos no item 3.5, onde aquele órgão sustentou a existência de um rito ordinário, no qual o veto seguia o seu curso normal, não podendo ser deliberado fora da ordem cronológica, e um extraordinário, em que poderia ser apreciado antes mesmo de decorrido o prazo de 30 dias, mediante requerimento de urgência, ainda que diante de outros já lidos e vencidos.

Não fazendo aqui uma discussão sobre o mérito dos projetos tratados na Consulta nº 1/2005-CN (BRASIL, 2005d), tampouco os acordos políticos que os cercaram, o fato é que se entendeu que o CN poderia dar tratamento diferenciado de relevância a determinado veto, apreciando-o antes mesmo de vencido o prazo, como reflexo da autonomia do Poder Legislativo.

Além disso, interpretou-se regra regimental no sentido de que o parecer da comissão mista não é imprescindível para que ocorra a deliberação dos vetos, uma vez que o art. 106 do

RCCN (BRASIL, 1970) utiliza-se do termo “com o relatório ou sem ele”, entendendo-se, dessa forma, pela “prescindibilidade também do próprio colegiado, dependendo das circunstâncias que envolvam o tema a ser objeto de deliberação” (BRASIL, 2005a, p. 8). Dessa forma, era suficiente o estabelecimento de uma data de deliberação que poderia coincidir, inclusive, com a data da leitura do veto na sessão do CN. A única regra regimental inafastável seria a distribuição com antecedência do avulso da matéria, para ciência dos parlamentares (BRASIL, 2005a, p. 8).

Ainda no âmbito da referida Consulta, posteriormente, foi feita uma complementação de voto pelo relator, uma vez que seu parecer ainda não havia sido votado pela CCJC, e o prazo de 30 dias para deliberação dos vetos em causa já havia decorrido – o que, em tese, deveria levar à inclusão automática deles na pauta do CN. O fato interessante aqui foi uma “nova” interpretação acerca das regras formais, que merece ser destacada.

No entendimento do relator, a contagem do prazo inicia-se com o recebimento pelo Presidente do SF (e presidente do CN) da respectiva mensagem presencial comunicando o veto²⁷. Nesse sentido, por não ser compatível com a CF/88, considerou-se de forma clara a inaplicabilidade do §1º do art. 104 do RCCN (BRASIL, 1970), que estabelece que o início da contagem se dá a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria. O parecer foi aprovado por unanimidade na CCJC, porém, não chegou a ser apreciado no plenário do CN, mesmo diante de requerimento formulado nesse sentido.

Vale ressaltar que essa disputa política em torno de ambiguidades geradas pelas regras formais, especialmente relativas ao termo de início da contagem do prazo de deliberação dos vetos, repetiu-se novamente quando se deliberou o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e). Conforme vimos no capítulo anterior (item 3.5), houve, inclusive, manifestação da Mesa do CN naquela ocasião que a contagem desse prazo iniciava-se a partir da sessão convocada para conhecimento e leitura do veto.

Diante da não deliberação da Consulta nº 1/2005-CN (BRASIL, 2005d) em plenário, e de convocação de sessão conjunta do CN sem inclusão em pauta dos vetos de seu interesse, o deputado Arnaldo Faria de Sá acabou judicializando o processo legislativo, transferindo o conflito ao Poder Judiciário, por meio do MS nº 25.443, de 4 de julho de 2005 (BRASIL, 2005h). Na referida ação, o parlamentar alegou que os vetos com prazo de deliberação já vencido

²⁷ Houve tentativa de alteração formal dessa regra, proposta no PRN nº 4/2004 (BRASIL, 2004b), abordado anteriormente.

deveriam ser incluídos na ordem do dia da sessão imediata e sobrestarem todas as demais deliberações do CN. Além disso, requereu o cumprimento dessas regras por parte da Mesa do CN.

O STF entendeu à época que o impetrante não demonstrou a ameaça ou lesão a direito líquido e certo, negando, dessa forma, seu pedido de liminar. Posteriormente, o MS acabou extinto por perda de objeto, uma vez que os vetos referentes à ação (reajuste de servidores) constaram da pauta da sessão do CN de 31 de agosto daquele ano, sendo, por fim, deliberados.

Nessa mesma sessão, o deputado Rodrigo Maia (PFL-RJ) chamou a atenção do Plenário para a existência de vetos que não eram votados há anos, mesmo diante de regras constitucionais muito claras. Diante desse cenário, entraria com mandado de segurança no STF para que fosse efetivado o cumprimento dessas regras. Vale a pena reproduzir alguns trechos de suas colocações:

Nós, Parlamentares, não desta Legislatura, mas de outras, estamos aceitando que a nossa democracia não seja plena. O processo legislativo só se encerra com a sanção da matéria por completo ou, havendo vetos, com a votação desses. [...] Aliás, **nesta Legislatura, até o momento, não votamos nenhum veto.** [...] **O número de vetos é excessivo.** Poderia haver, nas sessões do Congresso Nacional, um cronograma para acabar com a pauta de votação de vetos. Não votaremos mais nenhum crédito suplementar, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, enfim, nada, enquanto os vetos não forem apreciados. Para encerrar, **entrarei, na condição de Deputado e não de Líder, com um mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal pedindo o cumprimento da Constituição brasileira.** [...] Precisamos cumpri-la e, principalmente, respeitar a democracia, que infelizmente não é plena pela não votação dos vetos (BRASIL, 2005c, p. 4870, grifo nosso).

Sobre o número excessivo de vetos citado, naquela oportunidade havia mais de 400 vetos com prazo vencido e não deliberados, alguns desde o governo Collor. Pelos números apresentados quando da discussão do Veto nº 38/2012 (*royalties*) e o MS nº 31.816, no capítulo anterior (BRASIL, 2012e, 2012o), percebe-se que apesar dos questionamentos e tentativas de alteração da forma como a regra vinha sendo aplicada, a prática decisória permaneceu inalterada durante esse período, apreciando-se poucos vetos, de forma seletiva pela Mesa do CN, seguindo critérios de mera conveniência política, enquanto os demais se acumulavam.

Como alertado, o deputado Rodrigo Maia de fato impetrou, posteriormente, o MS nº 25.939 perante o STF, em 10/04/2006 (BRASIL, 2006a). Referindo-se à tramitação do PLN nº 40/2005 (BRASIL, 2005e), que tratava do orçamento da União daquele exercício, o parlamentar contestou o poder exercido pelo Presidente do CN sobre a pauta de votação, afirmando que sua

atribuição nesse aspecto não é absoluta, já que deve observar as regras constitucionais constantes dos §§4º e 6º do art. 66 da CF/88 (BRASIL, 1988) (deliberação dos vetos), já discutidas neste estudo.

Com base nisso, requereu medida liminar para suspender as deliberações do CN para quaisquer proposições legislativas até que fossem apreciados os vetos presidenciais vencidos que aguardavam exame congressional. Percebe-se, mais uma vez, a disputa em torno das regras, sua interpretação e aplicabilidade, sem solução na arena política, ser transferida para pronunciamento do STF.

Em nova manifestação no referido MS, a Corte Suprema, em que pese reconhecer, pela instrução documental, “que o Congresso Nacional não tem observado a prioridade conferida à apreciação dos vetos presidenciais pelos preceitos constitucionais invocados”, entendeu que nenhum dos vetos de anos anteriores havia sido incluído em pauta da sessão do CN que deliberaria o PLN nº 40/2005 (BRASIL, 2005e), e que “eventual ilegitimidade de cada um deles haveria de ser arguida oportunamente e pelas vias adequadas” (BRASIL, 2006a, p. 1-2). Em suma, o STF considerou que “não cabe impor a paralisia de todos os processos legislativos já prontos para a deliberação” (BRASIL, 2006a, p. 2), uma vez que o parlamentar impetrante sequer imputou à Mesa do CN a ação de retardamento da inclusão de vetos em pauta.

O que se verifica diante desse posicionamento do STF é que o órgão manteve o poder de decisão sobre a pauta nas “mãos” do Presidente do CN, já que a inclusão em ordem do dia dos vetos presidenciais requeria, segundo interpretação e aplicação das regras pela própria Mesa do CN, a convocação de sessão conjunta para a leitura da matéria. Dessa forma, poder-se-ia continuar a ser realizada por discricionariedade política.

Ainda no MS nº 25.939 (BRASIL, 2006b), o deputado Rodrigo Maia chegou a questionar esse posicionamento, ao requerer a reconsideração da decisão inicial que indeferiu seu pedido, apelando que caso o MS não fosse provido “o sobrestamento determinado no texto constitucional ficará sujeito ao arbítrio da Mesa Diretora, subvertendo sua própria finalidade de induzir a deliberação congressional” (BRASIL, 2006b, p. 1). No entanto, como a proposição que se referia à ação (PLN nº 40/2005) (BRASIL, 2005e) havia sido deliberada, ficou prejudicado o MS, sem o STF adentrar no mérito do conflito político sobre as regras dos vetos.

As disputas em torno da interpretação, aplicação e cumprimento dessas regras não cessaram. Ainda em 2006, novo MS foi impetrado no STF sobre o assunto. De iniciativa do

deputado Ivan Valente (PSOL-SP), o MS nº 25.964, de 04/05/2006 (BRASIL, 2006c), foi motivado pela omissão do CN na apreciação do veto aposto à Lei nº 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação) (BRASIL, 2001b). O autor alegou que o veto chegou a ser lido em sessão conjunta do dia 21 de março daquele ano, porém não teve a devida inclusão imediata na pauta após o prazo destinado à deliberação.

O SF, em nome do CN, manifestou-se nessa ação contra o deferimento do MS, afirmando que isso alteraria “uma ordem pré-estabelecida de trabalho congressional” (BRASIL, 2006c, p. 2). Afirmou, ainda, a inexistência do *periculum in mora*, já que a situação (vetos com prazo vencido sem inclusão em pauta) vem ocorrendo há anos, estando o CN “empenhado na superação dos problemas de pauta” (BRASIL, 2006c, p. 2). Mais uma vez, evidencia-se o reconhecimento da práxis decisória. Novamente, o STF indeferiu a liminar, entendendo que o lapso temporal de anos de alguns vetos não significava o perecimento do direito do impetrante.

No ano seguinte, na sessão conjunta do CN realizada no dia 22/03/2007, foram lidos 28 vetos presidenciais, totais ou parciais. Naquele encontro, também foi lido o PRN nº 1/2007 (BRASIL, 2007c), de iniciativa do deputado Bruno Araújo e dezenas de outros parlamentares. Essa proposta foi uma nova tentativa de parlamentares de alterar as regras regimentais relativas aos vetos, passando a considerar como recebimento do veto pelo CN a publicação das suas respectivas razões no DOU (termo de início do prazo de 30 dias para sua deliberação).

Mais uma vez, buscava-se pôr fim ao conflito em torno da contagem do prazo para deliberação dos vetos presidenciais, presente, como demonstramos até aqui, em diversas interpretações e questionamentos. Conforme a justificativa do projeto, a “antiga prática institucional” impede que o “trintídio constitucional” seja cumprido (BRASIL, 2007a, p. 971). Sobre essa proposta, o Presidente em exercício do CN na ocasião, e membro da Mesa, deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR) manifestou-se positivamente:

Eu, com muito prazer, anuncio que me filio à proposta do Deputado Bruno Araújo, pois a considero muito inteligente. **Não há por que realmente prosseguirmos desta maneira, ou seja, com a necessidade de uma convocação do Congresso para leitura dos vetos**, quando temos tantas alternativas, tantos instrumentos que nos permitem ter acesso à integralidade dos vetos que são emitidos. Vejo a proposta com simpatia e tenho convicção de que o nosso Presidente também oferecerá presteza (BRASIL, 2007a, p. 982, grifo nosso).

O PRN nº 1/2007-CN (BRASIL, 2007c) foi enviado para análise das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Na CD, o projeto foi distribuído a seis relatores diferentes ao longo de anos, que o devolveram sem manifestação²⁸, até ser julgado prejudicado em 2015. Já no SF, foi distribuído duas vezes, a primeira sem manifestação do relator, e na segunda com um relatório pela rejeição da matéria, oferecido pelo senador Ciro Nogueira, por entender que o projeto era inconstitucional, já que pelo texto a ciência do veto se daria antes mesmo de o Presidente da República comunicar os motivos ao Presidente do SF em 48 horas.

Além disso, considerou-se que a matéria “implica perda de autonomia política e diminuição de capacidade do Congresso Nacional, vale dizer, implica em *capitis diminutio* do Poder Legislativo” (BRASIL, 2007d, p. 3, grifo do autor). Sugeriu-se, ainda, que “se há problemas relativos ao tempo de tramitação dos vetos presidenciais” isso deveria ser tratado “com mais vagar, no âmbito de uma reflexão mais aprofundada, que exigirá – se for o caso – alteração no próprio texto constitucional, não podendo ser efetivada mediante diploma infralegal” (BRASIL, 2007d, p. 3). Em que pese esse relatório não ter sido submetido à deliberação da Mesa do SF, percebe-se que o posicionamento de membro daquele Colegiado era no sentido de não se alterar as regras do RCCN, e, com isso, manter a prática decisória vigente até então.

Na mesma sessão conjunta do CN em que foi lido o PRN nº 1/2007-CN (BRASIL, 2007c), uma manifestação da senadora Ideli Salvatti (PT-SC) consignou sobre uma reunião de líderes partidários ocorrida no dia anterior, no sentido de oferecer uma solução para o que ela chama de “impasse constitucional”, senão vejamos:

Sr. Presidente, é importante deixar consignado nesta sessão que, ontem, participamos de uma reunião no gabinete de V. Ex^a. O resultado dessa reunião foi a realização da sessão de hoje **para dar ciência ao Congresso Nacional de todos os vetos que aqui se encontram, a fim de que possamos dar solução ao impasse constitucional que se arrasta há décadas de não concluir o processo legislativo da votação dos vetos**. Portanto, as Lideranças das duas Casas trabalharão no sentido de encontrarmos acordo para a votação de vetos importantes e necessários. Esperamos construir algum tipo de negociação nesse sentido (BRASIL, 2007a, p. 974, grifo nosso).

²⁸ Na ficha de tramitação do PRN nº 1/2007 na CD (BRASIL, 2007c), consta que no dia 08/12/2009 foi apresentado Parecer pelo Deputado Marco Maia. No entanto, o documento disponível refere-se a outro projeto (PRC 128/2008) (BRASIL, 2008a). Em busca a todos os pareceres emitidos pelo referido Deputado em 2009, como membro da Mesa Diretora, verificou-se que não há nenhum relativo ao PRN nº 1/2007 (BRASIL, 2007c). A matéria constou de Reunião Ordinária da Mesa Diretora da CD na mesma data como item 1 da pauta, em regime de prioridade, com a situação “parecer a proferir”. Consta, ainda, que foi concedida vista da matéria ao Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto.

Ainda na referida sessão, o deputado Raul Jungmann (PPS-ES) formulou uma questão de ordem cobrando um posicionamento da Mesa do CN a respeito dos 601 vetos acumulados até aquela data (citando, como outras vezes, os §§ 4º e 6º da CF/88), que provocam insegurança jurídica pela não completude do ciclo do processo legislativo pelo CN, e inquiriu sobre a forma pela qual será superado o descumprimento que há da norma constitucional (BRASIL, 2007a).

O Presidente do SF e do CN, senador Renan Calheiros, respondeu prontamente a referida questão de ordem, reconhecendo que a regra constitucional não tem sido observada, resultando em judicializações do processo legislativo. Vejamos um trecho importante de sua manifestação:

O art. 66 da Constituição Federal diz exatamente no seu § 6º: “Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º [que é de 30 dias], o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final”. **Isso, na prática, não tem sido observado. Existem vários mandados de segurança no Supremo Tribunal Federal. E há um esforço tanto da Câmara quanto do Senado no sentido de que façamos uma modificação constitucional, aprovemos uma emenda.** Ela já tramita no Senado Federal, assinada em primeiro lugar pelo Senador Marco Maciel, **que torna a apreciação do veto matéria das duas Casas, independentemente, como acontece com as medidas provisórias.** E aí, trancando a pauta das duas Casas, que são constitucionalmente obrigadas a deliberar todas as semanas, quase que todos os dias, vamos ter uma consequente produtividade com relação à apreciação desses vetos. **Esse aperfeiçoamento institucional da apreciação de vetos que precisamos fazer. Desde 1994, a única sessão para apreciação de veto foi realizada exatamente no biênio passado, e temos afinal, porque já se acumulam 601 vetos, a oportunidade para, de uma vez por todas, resolver essa questão** (BRASIL, 2007a, p. 977, grifo nosso).

Conforme se depreende deste trecho, há uma sinalização pela necessidade de mudança institucional, chamada de “aperfeiçoamento institucional”, quanto às regras constitucionais de apreciação dos vetos, para se resolver o impasse político instalado até então. Foi, inclusive, citada uma PEC, que já estava em tramitação e que promoveria essa mudança. A PEC nº 57/2005 (BRASIL, 2005f), do senador Marco Maciel (PFL-PE), foi aprovada por unanimidade nos dois turnos de votação no SF, no primeiro semestre de 2008, e remetida à CD (autuada como PEC nº 276/2008) (BRASIL, 2008d), sendo apensada a outra proposta que já tramitava na Casa com teor semelhante (PEC nº 296/2000, também oriunda do SF) (BRASIL, 2000a), as quais nunca chegaram sequer a serem deliberadas pela CCJC da CD.

Essa PEC, em pese manter o prazo de 30 dias para deliberação do veto, a contar do seu recebimento, cuja apreciação se efetuará de forma separada pelas Casas do CN, removeu a

implicação de sobrestamento da pauta, ainda que mantendo a inclusão na ordem do dia da sessão imediata, caso vencido o prazo de deliberação. Entende-se que essa proposta, sugerida como possível solução para resolver os conflitos em torno da deliberação dos vetos²⁹, seria pouco efetiva, considerando os argumentos trazidos até aqui pelos desafiantes institucionais. Isso porque, mesmo adequando o texto constitucional para uma teórica normalidade e cumprimento das regras, manteria as lacunas que permitiriam a continuidade da não deliberação dos vetos e centralização do poder de agenda, só que agora entre os Presidentes do SF e da CD.

Outra observação relevante do trecho acima é o reconhecimento da Mesa do CN de que desde 1994 apenas uma sessão para apreciação de vetos foi realizada. Esses vetos deliberados foram os que discorremos no início deste Capítulo, que constaram da Consulta nº 1/2005-CN (BRASIL, 2005d), e posterior judicialização por meio do MS nº 25.443 (BRASIL, 2005h).

Apesar da reunião de líderes citada acima e do compromisso da Mesa do CN no sentido de apresentar uma solução institucional para a deliberação dos vetos acumulados, o que se viu, na prática, naquele ano, foi que nenhuma mudança, nem de interpretação ou aplicação, sequer de alteração das regras formais aconteceu de fato.

Isso se percebe pelos números a seguir: das 14 sessões do CN (entre solenes e ordinárias) apenas na do dia 22 de março, que discorremos acima, procedeu-se a leitura de 28 vetos, relativos aos anos de 2006 e 2007, além de se debater bastante sobre o tema. Não houve, no entanto, nenhuma sessão que um veto sequer tenha sido deliberado, apesar de diversas manifestações e apelos dos congressistas no transcurso de diversas dessas sessões.

Ressalta-se que na sessão conjunta do CN seguinte, ocorrida no dia 16 de maio de 2007, um dos autores do PRN nº 1/2007-CN (BRASIL, 2007c), deputado Bruno Araújo (PSDB-PE), formulou questão de ordem suscitando que o prazo de 15 dias para que as Mesas da CD e do SF emitissem parecer sobre o projeto já estava expirado, e, que, segundo o RCCN, deveria ocorrer sessão dentro de cinco dias para deliberação da matéria. Em resposta, a Mesa do CN informou que vinha estabelecendo um estudo e que brevemente apresentaria uma programação para que os

²⁹ Pensa-se de forma semelhante em relação à PEC nº 296/2000 (nº 88/1999, no SF) (BRASIL, 2000a, 1999b), que também previa a votação do veto de forma separada, nas duas Casas do CN, estabelecendo de forma expressa que o veto seria enviado primeiramente à Casa iniciadora da proposição vetada. De forma retrocedente, não estabelecia prazo para votação do veto, e revogava, por conseguinte, o dispositivo de inclusão imediata na pauta e o sobrestamento das demais proposições. Para mais detalhes dessa e outras propostas de alteração das regras constitucionais de deliberação dos vetos, ver Quadro 4 e Apêndice C.

vetos efetivamente começassem a ser apreciados. Em complemento, ressaltou a prerrogativa do Presidente do CN sobre a pauta, em uma clara distribuição de poder a ele, de forma conveniente:

Reafirmo a V. Ex^a que esta matéria está sendo objeto de cuidado pelo Presidente. Inclusive, quanto a veto, informo que há uma decisão monocrática em mandado de segurança no sentido de que **a pauta é estabelecida pelo Presidente**. Sei da necessidade de interpretação mais acurada deste assunto, mas **o fato de o Presidente não inserir a matéria na pauta, sendo uma competência privativa sua, significa que a existência de veto não suspende a apreciação de outras matérias** (BRASIL, 2007b, p. 1082, grifo nosso).

Diante desse desenho institucional inalterado, ainda em 2007, mais duas ações judiciais relativas à deliberação de vetos presidenciais foram ajuizadas no STF, por meio dos MS nºs 26.763, de 28/06/2007, e 26.931, de 27/09/2007 (BRASIL, 2007e, 2007f), de iniciativa, respectivamente, dos deputados federais Fernando Coruja (PPS-SC) e Raul Jungmann (PPS-PE). Esses dois parlamentares foram também autores de questão de ordem no CN abordando a questão, conforme abordamos neste tópico.

Ambos apontam para desídia e omissão do CN em submeter à apreciação dos parlamentares os vetos presidenciais, em afronta às regras constitucionais e regimentais. Um deles ressalta, inclusive, que sem uma intervenção judicial os congressistas continuarão impedidos de exercer seu direito de dar a palavra final sobre essas matérias. Por envolver atividade de outro Poder, o STF indeferiu os pedidos de liminar.

O SF, por meio da ASF, se manifestou nesses autos no sentido de que não havia omissão na apreciação de vetos, ressaltando, na verdade, que o processo é lento, estando o CN empenhado para sanar essa mora, inclusive com debates sobre uma possível alteração normativa para conferir eficácia ao sistema de deliberação de vetos.

A decisão final de uma dessas ações (MS nº 26.763) ocorreu apenas em agosto de 2012, poucos meses antes da liminar proferida pelo ministro Fux no MS nº 31.816 (veto dos *royalties*) (BRASIL, 2012o). Embora restar prejudicada pelo término do mandato do parlamentar impetrante, o relator, ministro Marco Aurélio, fez uma importante colocação sobre o conflito em torno dos vetos presidenciais, que merece ser reproduzido:

Embora impossível o prosseguimento da ação, **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 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** (BRASIL, 2012j, p. 4-5, grifo nosso).

Já em 2008, na sessão conjunta de abertura dos trabalhos legislativos, o presidente do CN, senador Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN), que assumiu o cargo para um mandato tampão, também reconheceu o “inflado estoque” de vetos “vindos de vários e antigos governos” (BRASIL, 2008b, p. 14). Em seu discurso, assume o compromisso de “chamar em breve os vetos à apreciação” (BRASIL, 2008b, p. 14).

Na sessão seguinte, novos vetos foram lidos e comissões mistas foram designadas para relatá-los. No entanto, conforme ressaltou o deputado José Carlos Aleluia (DEM-BA), “no tocante aos vetos, a presença do Congresso Nacional tem sido apenas para compor o cenário de legalidade, porém, ausente de qualquer ação” (BRASIL, 2008c, p. 65). Isso porque, segundo o parlamentar, as comissões mistas criadas serão iguais às demais já instaladas para o mesmo fim, “não produzirá qualquer resultado” (BRASIL, 2008c, p. 65). Ele sugere, inclusive, uma mudança, por meio da criação de uma comissão mista permanente para emitir os pareceres sobre os vetos.

Apesar da leitura e constituição de comissão mista de dezenas de vetos, o que se verificou naquele ano foi que apenas duas sessões (27/3/2008 e 15/4/2008) deliberaram sobre vetos (57 vetos parciais ou totais pautados), ação que, de certa forma, foi comemorada por parlamentares diante da quase inexistência dessas votações.

Apesar de uma leve mudança quanto à leitura de vetos e sua inclusão em pauta, que continuou nos anos seguintes (até a “nova” disputa em torno do Veto nº 38/2012), não houve qualquer modificação nas regras formais constitucionais ou regimentais, tampouco na interpretação que alterasse a efetiva aplicabilidade dessas regras.

Em suma, houve a leitura de alguns vetos, constituição de comissões mistas (que continuavam a não produzir relatório sobre a matéria) e poucas sessões convocadas para deliberar essas matérias, não revertendo, portanto, a situação de acúmulo. Além disso, não ocorreu

nenhuma mudança quanto ao sobrestamento da pauta do CN, que continuou deliberando normalmente inúmeros projetos de matéria orçamentária.

Essa situação também foi reportada no SF pelo senador Pedro Taques (PDT-MT), em uma questão de ordem formulada no âmbito da CCJ daquela Casa, em reunião realizada em 23 de março de 2011. O parlamentar lembrou ao colegiado que o veto é um mecanismo de controle recíproco entre os poderes Legislativo e Executivo, sendo, portanto, relativo. Segundo levantamento apresentado por ele, havia mais de mil vetos presidenciais que o CN não se manifestou, tornando o veto absoluto (BRASIL, 2011b).

O senador chamou a atenção dos pares que a CCJ tem a atribuição de fazer a defesa da CF/88, que está sendo violada há muito tempo. Afirmou que concordando ou não com o veto, o CN precisa deliberá-lo, ou se estaria abrindo mão da prerrogativa do Poder Legislativo de controlar o Executivo, “submetendo-se a sua força” e tornando o CN mero “carimbador” do que vem deste Poder (BRASIL, 2011b, p. 9). O parlamentar lembrou, ainda, que o “constituente deu tanta importância à manifestação do Legislativo sobre a derrubada do veto que disse que ele tranca a pauta” (BRASIL, 2011b, p. 9).

Diante disso, pede que a CCJ se manifeste a respeito dos vetos presidenciais, e solicite ao Presidente do CN que tome providências para que sejam apreciados pelo Parlamento, fazendo cumprir, dessa forma, a Constituição. Essa intervenção contou também com o apoio dos senadores Demóstenes Torres (DEM-GO) e Randolfe Rodrigues (PSOL-AP), que concordaram que há um “flagrante descumprimento do texto constitucional” e o Presidente do CN deve cumprir a “obrigação de convocar as duas Casas” com o fim de deliberar os vetos (BRASIL, 2011b, p. 10).

Na reunião seguinte da CCJ do Senado, realizada no dia 6 de abril de 2011, o Presidente da Comissão, senador Eunício Oliveira (PMDB-CE), comunicou aos membros do colegiado que foi encaminhado o Ofício nº 21/2011 ao Presidente do SF e do CN³⁰, senador José Sarney, com o pedido de providências acerca da situação de acúmulo dos vetos presidenciais, reportada pelo senador Pedro Taques. Na oportunidade, o senador Demóstenes Torres (DEM-GO) informou que o tema foi discutido em reunião de líderes do SF e que ficou decidido que o Presidente do SF, juntamente com o da CD, iriam estabelecer as agendas de votação dos vetos, de forma a limpar

³⁰ Conforme Ata e Notas Taquigráficas da 7ª Reunião, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura, da CCJ do SF (BRASIL, 2011b).

completamente a pauta e regularizar a questão definitivamente. Mas, o que se viu foi um cenário institucional inalterado e aumento no número de vetos com prazo vencido.

O que se pretendeu demonstrar aqui foi que antes mesmo da decisão judicial liminar no MS nº 31.816 e seus desdobramentos no CN já havia um conflito político contínuo em torno das regras de deliberação dos vetos presidenciais. Pelas evidências trazidas, é possível perceber movimentos endógenos, decorrentes de uma dinâmica institucional permanente, caracterizada pela interação entre os atores (parlamentares) e as instituições (regras), em que se busca não apenas o cumprimento de parte delas, mas alterar a forma como são interpretadas e executadas na prática, além das próprias tentativas de mudanças formais nessas regras. Todo esse processo de acúmulo de conflitos e de mudança institucional se desenrola de forma gradual (MAHONEY; THELEN, 2010).

Além disso, percebemos também a participação do STF nessa dinâmica institucional, ao ser chamado a se pronunciar sobre os MS impetrados por parlamentares, que questionavam essas regras decisórias dos vetos. Nas ações apresentadas neste tópico não houve decisões judiciais favoráveis.

Esse relativo “distanciamento” do STF, ainda que reconhecendo a desídia e omissão do CN na deliberação dos vetos, ocorreu, a nosso ver, de forma deliberada e estratégica, pois, como se sabe, a Corte Suprema deixou “de ser um departamento técnico especializado e passou a desempenhar um papel político, dividindo espaço com o Legislativo e o Executivo” (BARROSO, 2016, p. 82-83).

E isso de certa forma contribuiu para a continuidade institucional, inclusive, considerando a posição do STF quanto ao reconhecimento de poder para estabelecer a pauta dado ao Presidente do CN. Mas, em que pese essa estabilidade institucional, os conflitos envolvendo as regras que ora discutimos continuaram e contribuíram para o desenvolvimento institucional.

Sobre a transferência desse conflito político para o Poder Judiciário, vale acrescentar, em que pese não se referir a MS relativo ao processo legislativo, que outras duas ações judiciais também questionaram as regras de deliberação dos vetos, ambas no exercício do controle posterior e concentrado de constitucionalidade, mas que merecem aqui ser registradas de forma breve.

A primeira foi a ADI nº 3.719³¹ (BRASIL, 2008e), proposta pelo PSOL, que arguiu a inconstitucionalidade da regra insculpida no §1º do art. 104 do RCCN (BRASIL, 1970) (frise-se: que estabelece a contagem do prazo para deliberação do veto a partir de sessão convocada para conhecimento da matéria), por afronta direta ao texto constitucional (que usa o termo “a contar do seu recebimento”) e pela constatação da não apreciação dos vetos presidenciais, ressaltando, inclusive, a desídia do CN e o acúmulo dessas proposições.

Anos depois foi proposta a ADPF nº 252, de 28/3/2012³² (BRASIL, 2012i), pelo PSBD, que novamente lembrou as centenas de vetos acumulados, e objetivou sustar a eficácia da mesma regra do RCCN, em suma, pelos mesmos argumentos constantes da ação registrada anteriormente. A disputa interpretativa e forma de aplicação das regras se fizeram mais uma vez presentes, conforme este pequeno trecho da petição inicial da referida ADPF:

A interpretação sistemática das normas constitucionais em questão indica claramente que o vocábulo ‘recebimento’ não comporta qualquer tipo de interpretação ampliativa do seu significado linguístico comum que é o ato de receber a comunicação do veto por parte do Presidente do Congresso Nacional [...] De resto, nenhuma interpretação pode privar o texto constitucional de sua eficácia. Antes deve assegurar, na aplicação da norma constitucional, o alcance de sua máxima eficácia e força normativa (BRASIL, 2012i, p. 21, grifo do autor).

Pôde-se perceber, ainda, dialogando com os pressupostos teóricos apresentados no Capítulo 1, que as instituições são instrumentos “carregados de implicações de poder” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 7-8). As regras constitucionais e regimentais dos vetos, da forma como vinham sendo praticadas, concentravam poder e autoridade na Mesa do CN, a quem cabia a decisão de ler ou não um determinado veto, de pautá-lo ou não, sem que isso implicasse qualquer consequência de sobrestamento do andamento dos trabalhos legislativos. Percebe-se, claramente, nesse caso, que as instituições têm implicações de poder desiguais, a depender das posições institucionais ocupadas pelos atores envolvidos.

Também ficou evidenciado o fato de as regras serem objetos de constantes conflitos políticos, devido às ambiguidades que elas carregam, havendo “uma grande quantidade de ‘jogo’

³¹ Apesar de reconhecer a relevância da discussão, o STF entendeu que não cabe ADI para impugnar norma anterior à Constituição (a regra regimental é da década de 1970), uma vez que se a norma não foi revogada com o advento da CF/88 é porque se encontra como preceito recebido, e conclui que esse controle judicial é somente viável por meio de outro tipo de ação (ADPF).

³² Alguns meses antes da decisão no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o), referente ao Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e). No entanto, a decisão do STF na ADPF 252 em 2016, ocasião em que foi julgada prejudicada (BRASIL, 2016a).

no significado interpretado de regras específicas ou na maneira como as regras são instanciadas na prática” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 11).

Viram-se inúmeros congressistas que questionaram e desafiaram as instituições vigentes, utilizando-se inclusive da judicialização do processo legislativo, de forma que fossem aplicadas na prática em condições que lhes correspondessem e fossem mais benéficas, na tentativa de exercerem a prerrogativa de deliberar sobre o veto e encerrarem o processo legislativo, como dispõe a CF/88. Essa prerrogativa traria consigo a valorização de sua posição de autoridade e o seu voto em cada deliberação, nas formações de coalizões e nas negociações com o governo, com conseqüências, portanto, de poder e distributivas envolvidas.

De outro lado, a Mesa do CN, especialmente o presidente do CN, que por sua posição institucional exerce não apenas o controle sobre a pauta, mas consegue interpretar as normas constitucionais e regimentais em sua direção preferida, centralizando em si o processo de deliberação dos vetos presidenciais, e podendo negociar de forma direta com o Poder Executivo e alguns poucos parlamentares a apreciação de vetos seletivos, que não impliquem grandes perdas para nenhum dos lados. Aqui, alterações significativas nas instituições existentes implicariam em uma diminuição do seu poder.

É esse cenário institucional e contexto político repleto de tensões que favorece a mudança institucional. Cabe acrescentar que além das diversas transferências dessas disputas para o Poder Judiciário, por meio da judicialização, também houve tentativas de alteração nas regras formais, que partiram dos parlamentares que ocupavam posição institucional de tomadores de regras. Houve iniciativas de projetos de resolução que buscaram alterar o RCCN (regras regimentais), bem como PECs que modificavam as disposições constitucionais, que, no entanto, não progrediram, até porque o avanço dessas proposições depende, em grande medida, daqueles que buscam a continuidade institucional. Ressalta-se, sobre este ponto, que as proposições legislativas que discorreremos neste tópico não foram as únicas propostas de mudança formal das regras envolvendo os vetos, conforme detalhamos no Quadro 4 (item seguinte) e no Apêndice C desta pesquisa.

5.2 O ALCANCE DA DECISÃO LIMINAR NO MS Nº 31.816, A DECISÃO FINAL DO STF E AS NOVAS TENTATIVAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL ENDÓGENA

Apesar de discussões, questões de ordem, consultas, judicialização da questão por MS e outras ações judiciais, além de proposições legislativas buscando a alteração das regras de deliberação dos vetos, o que se percebeu foi um arranjo institucional formal inalterado, além de nenhuma mudança na forma como essas regras vinham sendo interpretadas e aplicadas na prática.

Diante desse cenário, veremos que, além da grande repercussão política que envolveu o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), em grande medida propiciada pelo tema envolvido (a inquestionável disputa por recursos dos *royalties* do petróleo), conforme abordamos no capítulo anterior, a decisão liminar proferida pelo ministro Luiz Fux no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o), em resposta à judicialização da referida matéria foi crucial para o processo de mudança institucional no CN, que já vinha sendo promovida de forma gradual ao longo de anos.

Vale lembrar que o STF tem agido em muitas ocasiões como verdadeiro protagonista político, nas quais “tem tomado decisões mais políticas, dotadas de anseios ideológicos do julgador, do que propriamente técnicas” (BASTIANI; PELLENZ, 2015, p. 73). Tal aspecto, dos interesses pessoais do julgador, não passou despercebido por parlamentares contrários à decisão liminar de Fux, que lembraram o fato de o ministro ser carioca e consideraram, inclusive, que ele deveria ser considerado suspeito no processo.

Independentemente dessa e outras alegações sobre interferência indevida do STF no CN, o fato é que os efeitos dessa decisão sobre o CN foram imediatos³³ e, de certa forma, irreversíveis. Buscaram-se, sem sucesso, acordos políticos e formas de se deliberar todos os vetos em uma única sessão. Iniciou-se o ano de 2013 com a pauta do CN totalmente sobrestada e com a implicação de obediência da ordem cronológica de deliberação dos vetos, até então, como evidenciamos em diversas oportunidades, inexistente.

O CN, consoante item 3.5, recorreu da decisão liminar do ministro Luiz Fux, por meio de Agravo de Instrumento, elaborado pela ASF. Além disso, o Presidente do SF oficiou a Corte Suprema questionando sobre o alcance desse julgado, especialmente quanto ao sobrestamento de todas as demais proposições legislativas do CN (BRASIL, 2012f). No mesmo dia, a Advocacia-

³³ Todas as manifestações dos parlamentares nas sessões da CD e do SF estão resumidas no Apêndice B, e, somando-se com o que já foi exposto no capítulo anterior, reforçam os efeitos imediatos da decisão do ministro Fux no CN, além dos desdobramentos posteriores, inclusive com indicativos e cobranças por mudanças institucionais.

Geral da União (AGU) requereu o ingresso na ação e também inquiriu sobre a amplitude da decisão.

Somente no dia 7 de fevereiro de 2013, o ministro Fux proferiu um despacho se posicionando formalmente sobre esse alcance. Segundo ele, o CN não se encontrava impedido “por ordem judicial, de deliberar sobre toda e qualquer proposição, mas apenas e tão somente de apreciar e votar vetos presidenciais fora da ordem cronológica da respectiva comunicação”. Ou seja, o CN poderia deliberar, por exemplo, a lei orçamentária anual pendente. Em suma, considerou que a “decisão se limita a obstar a deliberação aleatória e casuística de determinado veto presidencial” (BRASIL, 2013i, p. 1).

Ainda assim, a AGU requereu ao STF uma excepcional modulação dos efeitos da decisão judicial quanto à apreciação dos vetos presidenciais. O órgão reconheceu que desde a CF/88 o CN aprecia vetos segundo “avaliação dos parlamentares sobre a eminência política, social, jurídica ou econômica do tema”, além da “conveniência determinada pelas coalizões políticas de momento, formatadas entre os Presidentes das duas Casas Legislativas e os líderes partidários” (BRASIL, 2013h, p. 4). Portanto, a prática deliberativa até então, segundo a própria AGU, era incontestada. Merece ser destacado um trecho da manifestação desse órgão nos autos:

Mesmo depois da vigência da Emenda Constitucional nº 32/01, o Congresso Nacional consolidou na sua **dinâmica institucional** uma ordem deliberativa de cunho pragmático, que **dava primazia ao conteúdo político das matérias tratadas nos vetos, e não à sequência cronológica em que estes eram comunicados ao Parlamento. Essa prática, até então incontestada, acarretou um déficit deliberativo crescente, que hoje culmina num passivo de 3.060 dispositivos vetados aguardando inclusão na ordem do dia para serem apreciados** (BRASIL, 2013h, p. 4-5, grifo do autor).

Argumentou-se também a existência de inúmeros vetos sensíveis e complexos, com impactos fiscais e econômicos, ameaças à segurança jurídica, além do fato de que a superação do déficit deliberativo em ordem cronológica imposto pela decisão judicial consumiria “um grande intervalo de tempo, sobretudo se consideradas as práticas obstrutivas que são naturalmente exercidas pelas minorias congressuais como parte do jogo político”, que poderia ocasionar “sério risco de colapso institucional” e “verdadeira instabilidade legislativa” (BRASIL, 2013h, p. 8 e 18).

Por essas razões, solicitou-se que a decisão proferida no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o) e as disposições do art. 66 da CF/88 (BRASIL, 1988) incidissem apenas sobre vetos com prazo

de apreciação em aberto, não se estendendo a apreciação em ordem cronológica, portanto, àqueles com prazo já vencido.

Antes mesmo dessa análise sobre modulação dos efeitos da decisão, em sessão Plenária realizada no dia 27/2/2013, o STF, por maioria apertada (seis votos a quatro)³⁴, decidiu prover o Agravo Regimental interposto pela Mesa do CN, cassando a liminar concedida pelo ministro Luiz Fux em 17/12/2012, ainda que não tenha extinto o processo, ficando pendente a análise sobre o mérito envolvido na ação, que se daria em momento posterior (BRASIL, 2013g).

De acordo com a ementa desse julgamento, que produziu um rico debate no STF, era pouco provável que a determinação contida na liminar fosse mantida no julgamento definitivo da demanda, principalmente “pela gravidade das consequências” que seriam geradas pelo “puro e simples reconhecimento, com efeitos *ex tunc*, da inconstitucionalidade da prática até agora adotada pelo Congresso Nacional no processo legislativo de apreciação de vetos presidenciais” (BRASIL, 2013g, p. 1-2).

Essa derrubada da decisão liminar viabilizou, portanto, a deliberação do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), já que não havia mais impedimento para manutenção da práxis até então adotada e o entendimento de que o Presidente do CN detém a prerrogativa e liberdade de organizar a pauta das sessões do CN, sem obediência à ordem cronológica dos vetos ou mesmo à consequência de sobrestamento da pauta.

Como era previsível, diante da ampla maioria que já havia aprovado o requerimento de urgência para essa matéria, o veto foi “derrubado” pelo CN em 6 de março de 2013, em uma sessão conjunta extremamente tumultuada e acalorada. Mais uma vez, foram diversas questões de ordem formuladas³⁵, que, no entanto, como anteriormente na apreciação do requerimento de urgência, não impediram a votação do veto. Além disso, outros três MS³⁶ foram impetrados no

³⁴ O relator do MS nº 31.816, ministro Luiz Fux, foi vencido, juntamente com os ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Joaquim Barbosa (Presidente). Seguiram o voto divergente apresentado pelo ministro Teori Zavaski os ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Rosa Weber. Ressalta-se que esse provimento não extinguiu o processo e, portanto, não prejudicava a análise de mérito do MS, que seria realizada em outra sessão a ser agendada (BRASIL, 2013g).

³⁵ Foram formuladas 13 questões de ordem especificamente em relação ao Veto nº 38/2012. Em dez delas, constaram argumentos contrários à deliberação da matéria, e foram formulados pelos mesmos parlamentares que na sessão do CN do dia 12 de dezembro de 2012 (que aprovou a urgência do veto) também alegaram descumprimentos regimentais ou constitucionais (conforme Quadro 3).

³⁶ MS de nºs 31.938, 31.939 e 31.944, todos de iniciativa de parlamentares do RJ (BRASIL, 2013l, 2013m, 2013n).

STF na tentativa de suspender ou anular a deliberação, cujos processos, quando julgados, foram extintos pela perda do objeto.

É importante registrar que nessa sessão, mesmo com o esperado resultado da votação pela rejeição do veto e com a posição do STF de cassar a liminar concedida no MS nº 31.816 (BRASIL, 2013g), continuou-se o debate acerca das regras de deliberação dos vetos, a cobrança por sua aplicabilidade e também por mudanças. Uma delas partiu do deputado Carlos Sampaio (PSDB-SP), que fez um apelo para que o próprio CN, com o apoio de seu Presidente, exercesse sua prerrogativa e modulasse os efeitos em relação aos vetos acumulados. Segundo o parlamentar, isso traria de “volta a prerrogativa que nunca nos foi tirada, mas que não é considerada hoje, de encerrar o processo legislativo com a análise do veto” e evitaria a judicialização (BRASIL, 2013b, p. 833).

Para o senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB) “não é mais aceitável que o Congresso brasileiro abdique de suas responsabilidades na apreciação dos vetos presidenciais” (BRASIL, 2013b, p. 964). Para o parlamentar, era preciso a partir de então que o CN, “devedor da sociedade brasileira”, voltasse a analisar, como determina a CF/88, esses vetos, não podendo o Parlamento “perdurar nos erros” (BRASIL, 2013b, p. 964 e 967).

Ficou evidente nessa sessão um movimento favorável em torno de uma transformação do CN, mesmo entre os parlamentares que saíram vitoriosos na deliberação do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2013b). Uma mudança era necessária para que o impasse político fosse resolvido. Essa demanda por mudanças e uma definição em torno da deliberação dos vetos não se resumiu a essa sessão do CN.

Ao longo de diversas sessões da CD e do SF ocorridas entre a decisão liminar do MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o) e a deliberação do Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2013b), os congressistas externaram sua perplexidade com o quadro de vetos acumulados ao longo de anos e cobraram por mudanças efetivas que resgatassem suas prerrogativas na deliberação dos vetos, como se depreende das inúmeras intervenções constantes do Apêndice B, mesmo que contrários ou favoráveis à intervenção judicial do STF no tema.

Ainda na sessão do CN que deliberou o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2013b), partidos de oposição se colocaram em obstrução na votação seguinte, relativa ao projeto de lei orçamentária anual daquele ano, até que houvesse uma posição da Mesa do CN sobre um acordo em torno do

projeto de resolução de iniciativa do deputado Henrique Eduardo Alves, à época Presidente da CD.

Esse projeto (PRN nº 2/2013) (BRASIL, 2013c) foi mais uma tentativa de modificação das regras regimentais atinentes aos vetos. Além dessa, houve também diversas outras propostas de alteração das regras constitucionais, todas protocoladas em 2013, no ápice do conflito em torno desse regramento, como desdobramento da decisão liminar proferida no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o), conforme podemos observar no Quadro 4³⁷ apresentado abaixo.

Quadro 4 – PECs apresentadas por parlamentares no SF e na CD em 2013, propondo modificações das regras constitucionais de deliberação dos vetos presidenciais.

NÚMERO/ANO E AUTORIA* *primeiro signatário	MUDANÇAS PROPOSTAS	RESUMO DA TRAMITAÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL (em 30/7/2020)
PEC Nº 1/2013 Senador Sergio Souza (MDB/PR)	Aumenta o prazo de deliberação do veto para 90 dias. Vencido esse prazo, o silêncio do CN importará manutenção do veto. Além disso, prevê disposição transitória considerando mantidos os vetos não apreciados em até quatro anos após promulgação da PEC.	A PEC foi arquivada em 2018 sem nenhuma manifestação da CCJ sobre ela.
PEC Nº 2/2013 Senador Ciro Nogueira (PP/PI)	Mantém o prazo de deliberação do veto em 30 dias, no qual poderá ser votado na ordem definida pelo CN. Esgotado esse prazo há sobrestamento das proposições no CN, com exceção de matérias com requerimento de urgência aprovado pelo Plenário.	A PEC continua em tramitação, aguardando designação de relator na CCJ.
PEC Nº 4/2013 Senador Ruben Figueiró (PSDB/MS)	Aumenta o prazo de deliberação do veto para 45 dias. Após esse prazo, há inclusão automática em pauta e sobrestamento de todas as proposições do CN, do SF e da CD.	A PEC foi arquivada em 2014 sem nenhuma manifestação da CCJ sobre ela.
PEC Nº 11/2013 Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP)	Mantém o prazo de deliberação do veto em 30 dias, mas deixa claro que a contagem do prazo se inicia com a comunicação do veto ao Presidente do SF (portanto, não da sessão convocada).	A PEC foi retirada de tramitação em 2017, após requerimento do autor, sem nenhuma manifestação da CCJ sobre ela.

(continua)

³⁷ Em que pese se referirem também aos vetos (art. 66 da CF/88) (BRASIL, 1988), não foram consideradas no referido Quadro as propostas que envolveram tão somente o fim do voto secreto (concretizado por meio da EC nº 76/2013) (BRASIL, 2013a), por ter sido uma discussão apartada daquela em torno das regras e procedimentos que discutimos até aqui neste estudo e constantes da decisão no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o).

(continuação)

PEC Nº 13/2013 Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)	Aumenta o prazo de deliberação do veto para 120 dias. Após esse prazo, há inclusão automática em pauta e sobrestamento de todas as deliberações do CN.	A PEC foi arquivada em 2018 sem nenhuma manifestação da CCJ sobre ela.
PEC Nº 16/2013 Senador Jarbas Vasconcelos (MDB/PE)	Aumenta o prazo de deliberação do veto para 90 dias. Após esse prazo, o veto será considerado rejeitado pelo CN. Prevê ainda a votação por meio de painel eletrônico.	Houve relatório favorável à PEC na CCJ (com a remoção do voto em painel eletrônico), porém não chegou a ser votado no colegiado e a proposta foi arquivada em 2014.
PEC Nº 30/2013 Senador Paulo Bauer (PSDB/SC)	Aumenta o prazo de deliberação do veto para 90 dias. Após esse prazo, o veto será considerado rejeitado pelo CN.	A PEC foi arquivada em 2018 sem nenhuma manifestação da CCJ sobre ela.
PEC Nº 242/2013 Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC)	Além do voto aberto na deliberação do veto, estabelece que vencido o prazo de 30 dias o veto perderá seu efeito, e o projeto vetado será enviado na íntegra para promulgação do Presidente da República.	A PEC foi arquivada em 2015 sem nenhuma manifestação da CCJ da CD sobre ela.
PEC Nº 285/2013 Deputado Nilson Leitão (PSDB/MT)	Veda a edição de Medida Provisória sobre matéria objeto de veto presidencial pendente de deliberação no CN.	Houve relatório favorável à PEC na CCJ da CD, pela sua admissibilidade, porém não chegou a ser votado no colegiado, e a proposta foi arquivada em 2019.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Analisando o Quadro 4, percebe-se que nenhuma dessas propostas de alteração das regras constitucionais de deliberação dos vetos prosperaram ao longo dos anos, sequer chegaram a ser deliberadas no âmbito das respectivas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania das Casas em que se iniciaram. Além disso, o STF acabou não se pronunciando sobre o mérito envolvido no MS nº 31.816, pois diante da deliberação do Veto nº 38/2012, sua rejeição e consequente conversão das partes vetadas em lei, a ação foi julgada prejudicada, conforme decisão final do ministro Luiz Fux, de 23 de agosto de 2013.

Tais fatos, no entanto, não foram suficientes para impedir o processo de mudança institucional que já vinha, de forma incremental e gradual, evoluindo desde os anos 2000, conforme expusemos no tópico anterior deste capítulo, gerado por conflitos em torno das regras dos vetos presidenciais, em uma constante luta por seu significado e aplicação, além das tentativas de alteração das regras formalizadas, que acabaram sendo implementadas, conforme

abordaremos no tópico seguinte, fazendo uma análise de como o CN se transformou diante da judicialização do processo legislativo, à luz do referencial teórico apresentado neste estudo.

5.3 A MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL E TRANSFORMADORA NO CN A PARTIR DA JUDICIALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO: ANÁLISE E REFLEXÕES FINAIS

Conforme destacamos no tópico anterior, na mesma sessão conjunta do CN que deliberou e rejeitou o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2013b), proposição que gerou diversas ações de judicialização do processo legislativo, entre elas o MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n), foi anunciado um novo projeto que alterava as regras regimentais, com objetivo de sanar o embate político em torno de uma prática deliberativa – que, em regra, era de não deliberação dos vetos ou de apreciação seletiva de alguns deles, seguindo critérios meramente políticos, sem qualquer implicação na pauta do CN, que continuava a ser definida livremente pelo Presidente do CN – adotada ao longo de mais de 10 anos e que gerou acúmulo de milhares de vetos, conforme evidenciamos até aqui.

O referido projeto (PRN nº 2/2013) (BRASIL, 2013c) foi lido na sessão conjunta do CN de 11/7/2013. O texto foi proposto e aprovado pela Mesa Diretora da CD, e apoiado por diversos líderes partidários tanto da coalizão de apoio ao governo (como o PMDB e PDT)³⁸ quanto de oposição (como o DEM e PSDB), além de referendado pela Mesa do SF em reunião realizada no mesmo dia. Durante essa sessão ainda houve desentendimentos, devido a novas tentativas de alteração dessas regras, no formato já aprovado pelas Mesas da CD e do SF. Resumimos no Quadro 5 o teor das duas mudanças.

³⁸ Informações obtidas com base na análise profunda das coalizões governamentais constantes em Amaral (2018, p. 125-126).

Quadro 5 – Comparativo entre o texto inicial do PRN nº 2/2013, aprovado pelas Mesas da CD e do SF, e o texto alternativo apresentado durante a sessão do CN na qual foi lido e deliberado o referido projeto.

Texto inicial do PRN nº 2/2013 aprovado pelas Mesas da CD e do SF	Texto apresentado ao PRN nº 2/2013 durante a sessão conjunta do CN de 11/7/2013
<p>- A contagem do prazo de 30 dias para análise do veto inicia-se com a protocolização do veto na Presidência do SF;</p> <p>- Esgotado esse prazo, será realizada, até a terça-feira da semana subsequente, sessão conjunta para deliberar sobre o veto. Caso isso não ocorra, haverá sobrestamento das demais matérias (aqui entende-se apenas os vetos)</p> <p>- Mantém a comissão mista para emitir relatório sobre o veto;</p> <p>- As novas regras se aplicariam para os vetos a partir de março de 2013.</p>	<p>- A contagem do prazo de 30 dias para análise do veto inicia-se com a publicação do veto no DOU;</p> <p>- Esgotado esse prazo, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestando a pauta do CN para qualquer outra deliberação;</p> <p>- A apreciação dos vetos ocorrerá em sessões do CN a serem convocadas para a terceira terça-feira de cada mês;</p> <p>- Retira a designação da comissão mista para emitir relatório sobre o veto;</p> <p>- As novas regras se aplicariam para os vetos a partir de 1º de julho de 2013.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após uma ampla discussão em torno desse novo conflito, envolvendo novas regras de deliberação dos vetos, houve um entendimento entre as lideranças partidárias e a Mesa das duas Casas do CN, que resultou em um texto final com aspectos das duas propostas, e com alguns novos acréscimos, elaborado ali mesmo durante a sessão e submetido na sequência à votação, resultando na Resolução do CN nº 1, de 2013 (BRASIL, 2013d).

Neste momento, verificou-se, finalmente, uma alteração das regras formalizadas, que instituiu as seguintes modificações na forma de deliberação dos vetos presidenciais, aplicando-se àqueles publicados a partir de 1º de julho de 2013 (modulação dos efeitos):

- O prazo constitucional de 30 dias para deliberação do veto passou a ser contado a partir do protocolo na Presidência do SF (lembrando que o Presidente da República faz essa comunicação em 48 horas);
- Esgotado o prazo de deliberação, o veto é incluído na pauta da sessão do CN imediata, independentemente de manifestação da comissão mista que foi designada para relatá-lo;

- Esgotado o prazo de deliberação, há o sobrestamento da pauta do CN para qualquer outra deliberação (e não apenas de vetos);
- A apreciação de vetos ocorrerá em sessões do CN a serem convocadas para a terceira terça-feira de cada mês (uma vez ao mês) impreterivelmente. Se por qualquer motivo isso não ocorrer, haverá convocação para a terça-feira seguinte.

Retomando as premissas teóricas apresentadas no Capítulo 1, o primeiro ponto a destacar, evidenciado neste Estudo de Caso, é que a mudança ocorrida no caso em análise, que resultou em novas regras constantes da RCN nº 1/2013 (BRASIL, 2013d), descritas acima, não se deu de forma radical ou abrupta, decorrente de uma crise ou alterações significativas na conjuntura das instituições, foco das análises tradicionais do neoinstitucionalismo ao explicar a mudança institucional (STREEK; THELEN, 2005; NORTH, 2018; ARAÚJO; CUNHA, 2019).

Portanto, não se trata de uma mudança descontínua, caracterizada por uma “mudança radical das regras formais” (NORTH, 2018, p. 153-154). Ao contrário de uma reconfiguração radical das instituições, o que se viu foi uma mudança incremental que se desenvolveu de forma endógena e gradualmente, a partir da dinâmica entre atores e instituições, e cujo resultado é a descontinuidade (ver Quadro 1, constante no item 1.3.2), de maneira que altera de forma considerável os padrões de comportamento e os resultados políticos, resultando em transformações fundamentais e transformadoras (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010).

Conforme demonstramos nas duas partes deste Estudo de Caso, mas especialmente nesta última, as regras que dispunham sobre a deliberação dos vetos presidenciais e sua efetiva aplicação na prática eram circundadas de ambiguidades, “característica permanente, mesmo onde as regras são formalizadas” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 11, tradução nossa). Isso proporcionou aberturas para interpretações criativas, tornando-as foco de disputas políticas, mesmo antes do STF adentrar nessa dinâmica institucional ao proferir a decisão liminar no MS nº 31.816.

Vimos também que as disputas políticas em torno dessas regras no âmbito do CN remontam aos anos 2000, instrumentalizadas por meio de manifestações e discussões parlamentares, reclamações, diversas questões de ordem (suscitando o descumprimento das regras, o acúmulo de vetos, o não sobrestamento da pauta do CN, entre outros questionamentos),

da Consulta nº 1/2005-CN (BRASIL, 2005d) (resultante de vetos a reajustes de algumas categorias de servidores públicos que implicaram em uma grande repercussão no Parlamento e uma pressão para que fossem pautados e votados), de relatórios da CCJC, de projetos de modificação das regras regimentais e constitucionais, e até mesmo por ações judicializando o processo legislativo. Ou seja, a participação do STF como um ator nessa dinâmica institucional também veio de antes. No entanto, suas decisões àquela época contribuíram para a continuidade institucional, pois, como vimos, reconheceram o poder de agenda do Presidente do CN.

Vale lembrar que essa continuidade ou reprodução institucional é “um processo político dinâmico” (STREECK; THELEN, 2005, p. 6, tradução nossa). Uma das sustentações teóricas apresentadas neste estudo é que mudança e estabilidade institucional não são fatores antagônicos, são, na verdade, parte de um mesmo todo (THELEN, 1999). Tal fato nos proporcionou analisar com profundidade o caso desta pesquisa e verificar que a mudança institucional ora verificada se tratou, de fato, de uma mudança do tipo gradual, concluindo, dessa forma, que “uma mudança pode acontecer sem que a estabilidade institucional seja ameaçada” (TROIANO; RISCADO, 2016, p. 120).

Superando, portanto, os modelos que se centram tão somente na estabilidade institucional, cujas mudanças decorrem de choques externos, ignorando mudanças que ocorrem de forma incremental e gradual, a partir de fatores endógenos e dinâmicos das instituições, reforça-se o papel relevante dos agentes envolvidos nessa transformação, nessa dinâmica institucional caracterizada pela contínua interação entre eles e as instituições.

Como pôde depreender-se no estudo de caso, nessa dinâmica, os atores lutam para definir as instituições, quer em seu significado, quer em sua forma e efetividade de aplicação. Além disso, não podemos desconsiderar os conflitos decorrentes das implicações de distribuição de poder e autoridade que decorrem das regras, que, no geral, se dão de forma assimétrica. Assim, as posições institucionais dos atores têm uma grande relevância no processo de mudança.

Vale a pena ressaltar que o dinamismo institucional “envolve lutas de poder a partir do momento em que os atores exploram suas posições institucionais e empregam recursos para vencer batalhas e remodelar os ambientes institucionais” (VIEIRA; GOMES, 2014, p. 685). Dessa forma, a luta para definir as instituições é caracterizada por uma contínua interação entre os criadores e/ou aplicadores de regras e os tomadores de regra em que "sempre novas

interpretações da regra serão descobertas, inventadas, sugeridas, rejeitadas, ou, por enquanto, adotadas” (STREECK; THELEN, 2005, p. 16, tradução nossa).

Percebeu-se essa luta pelas evidências trazidas neste estudo. Houve diversas tentativas dos tomadores das regras, no que diz respeito à deliberação dos vetos presidenciais, utilizando-se dos recursos disponíveis de acordo com sua posição institucional, de empreender novas interpretações dessas regras, utilizando-se, para tanto, de diversos instrumentos regimentais, de propostas de alteração das regras codificadas e, ainda, da própria judicialização do processo legislativo.

Diante das tentativas frustradas, no âmbito político, desses atores implementarem as regras de novas maneiras, devido, em grande medida, como demonstramos, à concentração do poder de decisão, de interpretação e de aplicação das regras na Mesa do CN, especialmente nas “mãos” de seu Presidente, o instrumento da judicialização do processo legislativo tornou-se um recurso importante nesse processo de desenvolvimento institucional.

Em que pese reconhecer que a mudança institucional que se procedeu no caso dos vetos tenha sido gradual, com a contribuição dos movimentos endógenos dos atores (parlamentares) e um processo de acúmulo de conflitos ao longo de anos, a decisão judicial liminar proferida no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o) impulsionou ou mesmo viabilizou esse processo de mudança transformadora do CN, ao trazer à tona e colocar em evidência o grave quadro institucional vigente, e ao alterar, ainda que de forma temporária, práticas adotadas desde a CF/88.

Mesmo com o provimento do Agravo Regimental proposto pela Mesa do CN e a consequente cassação da referida liminar, não se vislumbrava mais um ambiente político que impedisse a mudança institucional, consagrada com a alteração das regras formais na forma aprovada na RCN nº 1/2013 (BRASIL, 2013d), que acomodou a nova realidade de deliberação dos vetos, e que também gerou consequências relevantes na estrutura de tomada de decisão do CN.

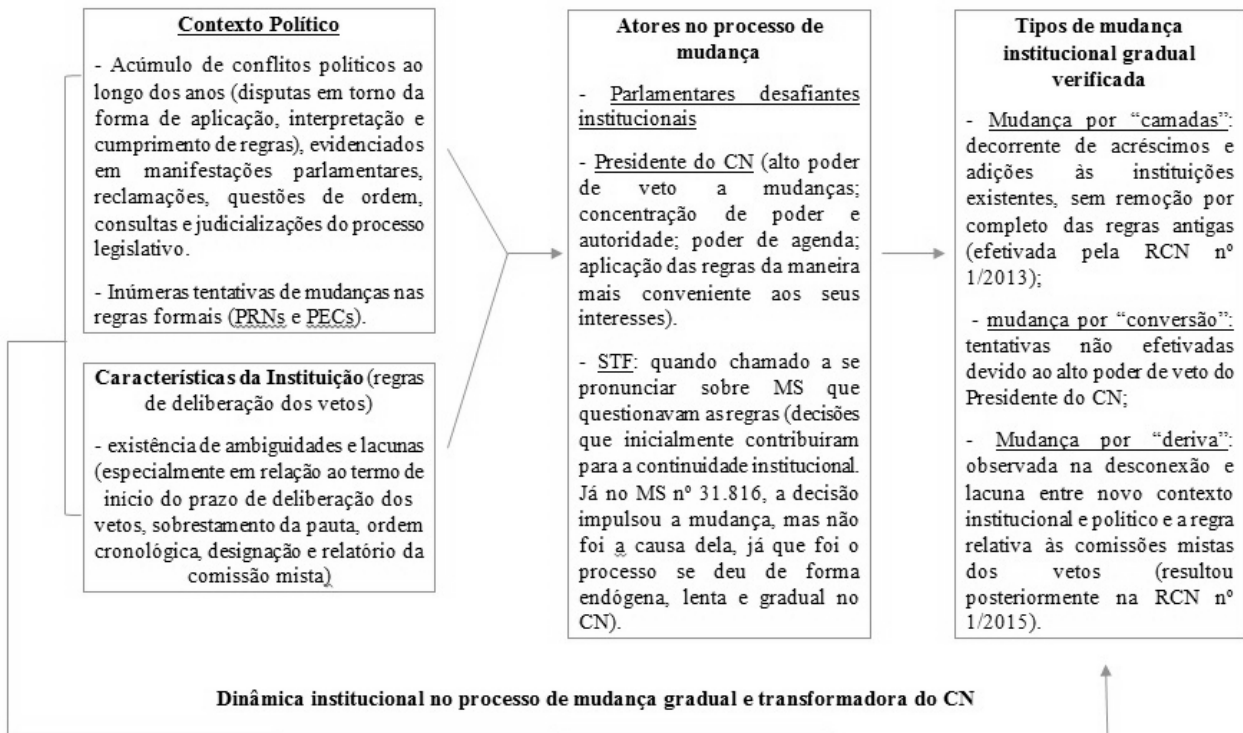
Constatada a mudança do tipo gradual, resta, ainda, identificar que tipo dessa mudança ocorreu no presente caso, de acordo com o modelo proposto por Mahoney e Thelen (2010), detalhado no item 1.3.2, cuja síntese reapresentamos abaixo:

1. **Deslocamento:** remoção das regras existentes e introdução de novas;
2. **Camadas:** introdução de novas regras em cima ou ao lado das existentes;
3. **Deriva:** impacto alterado das regras existentes devido a mudanças no ambiente;

4. **Conversão:** aplicação alterada das regras existentes devido à sua reimplantação estratégica.

Além disso, inspirando-se na Figura 1, em que Mahoney e Thelen (2010) sugerem uma estrutura para explicar a mudança institucional, apresentamos na Figura 3 uma ilustração que resume a dinâmica institucional envolvida no processo de mudança gradual e transformadora do CN que passamos a analisar e detalhar adiante, com os principais achados deste estudo de caso, quanto aos aspectos do contexto político, instituição questionada, atores envolvidos nesta dinâmica e os tipos de mudança institucional observados.

Figura 3 – Estrutura do processo de mudança gradual e transformadora observada no CN.



Fonte: Elaborada pelo autor.

Como houve introdução de novas regras, não há como considerar as mudanças do tipo deriva ou conversão (ver também Quadro 2). Em uma primeira análise, poderíamos imaginar uma mudança do tipo deslocamento, já que houve a introdução de novas regras pela RCN nº 1/2013 (BRASIL, 2013d). No entanto, não ocorreu a remoção por completo das regras existentes. Inclusive, as regras constitucionais continuaram formalmente as mesmas, sem nenhuma alteração.

O que houve, na verdade, foi a introdução de novas regras sobrepostas ou anexadas às existentes. A mudança que culminou com a RCN nº 1/2013 (BRASIL, 2013d) não removeu por completo os arts. 104 a 106 do RCCN (BRASIL, 1970), introduzindo regras totalmente novas, tampouco, como dissemos, houve substituição das regras constitucionais.

Foram mantidas, por exemplo, as regras que dispunham sobre o prazo de 72 horas após comunicado o veto ao Presidente do SF para ele estabelecer o calendário de sua tramitação, bem assim a designação da comissão mista para emitir relatório sobre o veto, mantendo-se, ainda, sua composição de três senadores e três deputados e o prazo de 20 dias para apresentação de sua manifestação.

Percebe-se, portanto, que se promoveram revisões ou adições às instituições existentes, mas que alteraram “o impacto das regras originais no comportamento dos agentes ou indivíduos” (VIEIRA; GOMES, 2014, p. 685), caracterizando, dessa maneira, a mudança do tipo camadas. Não há, ressalta-se, a alteração ou substituição por completo das regras originais, como acontece na mudança por deslocamento.

Revedo os pressupostos teóricos apresentados anteriormente, lembramos que na mudança por camadas há um cenário em que “embora os defensores do *status quo* possam preservar as regras originais, eles são incapazes de impedir a introdução de emendas e modificações” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17, tradução nossa). Além disso, esses acréscimos promovem mudanças substantivas por alterarem “a lógica da instituição ou comprometerem a reprodução estável do ‘núcleo’ original” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17, tradução nossa).

Esses dois aspectos ficaram evidenciados neste estudo de caso. Primeiro, os defensores do *status quo*, em grande medida, os ocupantes da Presidência do CN e outros membros da Mesa, ao longo de várias legislaturas conseguiram preservar sem nenhuma modificação as regras originais de deliberação dos vetos, bem como a forma de aplicação que davam a elas, já que essa prática trazia consigo a concentração do poder de agenda na Mesa do CN, além de propiciar uma vantagem distributiva, viabilizando a negociação de recursos diretamente com o Poder Executivo para não submeter à votação vetos apostos por aquele Poder.

Conforme abordamos, foram várias as tentativas de emendas e modificação às regras, também por camadas, mas que não prosperaram ao longo dos anos, parte delas porque dependiam exatamente de decisões dos defensores institucionais (as regras regimentais, por exemplo,

dependiam de aprovação das Mesas do SF e da CD), além das próprias dificuldades inerentes ao processo legislativo³⁹.

Ou seja, os desafiantes institucionais não tiveram ao longo de anos viabilidade ou recursos suficientes para promover alterações institucionais. E aqui entendemos e constatamos que a judicialização do processo legislativo, como mostramos nas duas partes deste estudo de caso, teve um papel relevante nessa transformação do CN. Não foi a decisão judicial que promoveu formalmente a mudança por camadas que ora discorremos aqui, mas foi o meio pelo qual parlamentares conseguiram impulsionar e concretizar o desenvolvimento institucional, obstaculizado por anos.

E quando falamos em transformação do CN é porque percebemos que as mudanças instituídas por camadas alteraram a lógica da instituição e também comprometeram a reprodução estável do núcleo original que vinha se perpetuando. Isso porque com a RCN nº 1/2013-CN (BRASIL, 2013d) a deliberação dos vetos não mais continuou a ser mera discricionariedade política, uma vez que o prazo de deliberação passou a ser contado da protocolização do veto na Presidência do SF e não mais da convocação de sessão conjunta do CN para conhecimento da matéria, que ocorria ao “bel prazer” do Presidente do CN. Isso sem dúvida reestrutura a lógica da instituição, sem contar ainda, com a reconfiguração do poder decisório da Mesa do CN.

Outra transformação foi definir que vencido o prazo para deliberação do veto, haveria trancamento da pauta do CN para toda e qualquer outra deliberação. Antes, vimos que mesmo com inúmeros vetos vencidos, o CN continuava votando não apenas seletivamente alguns vetos, mas normalmente inúmeros projetos de lei orçamentários.

Por fim, outra mudança substantiva e transformadora. A programação de sessões ordinárias do CN para deliberar vetos, a serem convocadas toda terceira terça-feira de cada mês, impreterivelmente. Todas essas mudanças, mesmo valendo apenas para vetos futuros (de 1º de julho de 2013 em diante) alterou com profundidade a lógica decisória dos vetos presidenciais, portanto, podemos considerá-las como transformadoras do CN.

³⁹ Para citar apenas algumas dessas dificuldades: a falta de designação de relator para as matérias; a não inclusão em pauta quando havia relatório; inúmeros instrumentos regimentais para adiamento da discussão e votação na Comissão ou Plenário; falta de quórum; e até a não formação de uma maioria capaz de aprovar tais modificações (como se tratavam de PECs, dependiam de 3/5 de votos favoráveis em cada Casa, em dois turnos de discussão e votação). Parte dessas dificuldades também está diretamente ligada à centralização decisória dos Presidentes das Casas do CN e dos líderes partidários.

Para finalizar esta análise, recordemos a estrutura para explicar os tipos de mudança institucional apresentada na Figura 1. Nela, Mahoney e Thelen (2010) ressaltam que as características do contexto político e da instituição conduzem o tipo de mudança institucional. Corroborando com os achados desta pesquisa, no contexto em que há a existência de fortes possibilidades de veto (no caso, especialmente da Mesa do CN) e poucas oportunidades de interpretação e aplicação de regras por parte dos atores desafiantes institucionais, classificados como “subversivos”, o tipo mais provável de mudança é o por camadas.

Ressalta-se, por fim, que antes da promulgação da RCN nº 1/2013 (BRASIL, 2013d) até houve tentativas de mudança do tipo conversão ao longo do processo de desenvolvimento institucional que analisamos, na qual as regras permanecem formalmente iguais, mas são interpretadas e executadas de novos modos, exatamente pela exploração de lacunas geradas pelas ambiguidades e complexidade típicas de instituições políticas. Como vimos, não faltaram contestações políticas sobre os propósitos das instituições relativas aos vetos.

No entanto, essas tentativas não prosperaram, exatamente pelo fato de que a mudança por conversão é mais provável em contextos políticos com fraco poder de veto e alto grau de discricionariedade na interpretação e aplicação das regras por parte dos agentes de mudança, cenário que não verificamos ao longo deste estudo de caso.

É válido, ainda, acrescentar outra observação importante. Uma regra que também foi bastante questionada ao longo dos anos, e que constou nas alegações do MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n), está relacionada à designação de comissão mista para emitir relatório sobre o veto. A remoção dessa regra chegou a ser sugerida na sessão do CN que discutiu e votou o PRN nº 2/2013 (BRASIL, 2013c), conforme destacamos no Quadro 5, com o argumento de que seria uma forma de tornar o procedimento de deliberação dos vetos mais ágil e objetivo. Entretanto, não houve consenso e a regra permaneceu no RCCN.

Mas o que se via na prática era apenas o cumprimento formal dessa designação, sem qualquer produção de relatório sobre o veto. Após a publicação da RCN nº 1/2013 (BRASIL, 2013d), de fato sempre ocorreram as indicações dos membros para compor a comissão mista, com a sua consequente designação, e incumbência de emitir relatório sobre o veto no prazo de 20 dias. No entanto, essas comissões sequer eram instaladas, tampouco se emitiam esses relatórios. Tal prática se verificou em todos os vetos apreciados em 2013 e 2014, já que a interpretação de outra regra do RCCN permitia a apreciação do veto sem esse documento.

Ou seja, essa instituição continuou formalmente a mesma, mas com uma lacuna entre a regra e a realidade. Podemos sugerir, neste caso específico, que houve uma mudança por deriva. Houve certa negligência em aceitar mudanças no contexto e condições políticas, não adaptando adequadamente a regra para que ela mantivesse seu impacto em um ambiente que foi alterado (MAHONEY; THELEN, 2010). Buscava-se o desenvolvimento institucional referente à deliberação dos vetos, mas ao mesmo tempo se manteve uma regra que na prática não era condizente com as mudanças promovidas, os objetivos perseguidos e o novo ambiente político da época.

Como bem lembra Streeck e Thelen (2005), se as instituições não são redefinidas, recalibradas e renegociadas, em resposta a mudanças no ambiente político, podem estar sujeitas a uma atrofia, devido à mudança por deriva. Muitas vezes essa mudança é mascarada pela “estabilidade na superfície”, que acaba disfarçando o “potencial desvio” entre a instituição e o “mundo real ao qual ela deve se aplicar” (STREECK; THELEN, 2005, p. 25, tradução nossa).

Assim, entende-se que a regra de designação de comissão mista para emitir relatório sobre o veto manteve sua integridade formal, mas desconexa com a nova realidade do processo de deliberação dos vetos, e a falha em se manter ativamente essa instituição é o que permitiu a mudança por deriva. Poucos anos depois, por meio da RCN nº 1/2015 (BRASIL, 2015), que adaptou o procedimento de apuração dos vetos presidenciais por meio de cédula eletrônica, também removeu as regras que tratavam das comissões mistas para análise do veto, que já vinham em um processo de mudança institucional por deriva.

6 CONCLUSÃO

North (2018, p. 21) já alertava que a mudança institucional pode decorrer da alteração de regras formais, que, inclusive, podem “mudar da noite para o dia em virtude de decisões políticas ou judiciais”. Mas, como ficou demonstrado ao longo deste estudo, o processo de mudança verificado no CN foi lento e gradual, e se deu de forma endógena, protagonizado por atores (parlamentares) que exploraram continuamente as lacunas e ambiguidades que as regras de deliberação dos vetos presidenciais proporcionavam.

O STF foi um ator que também esteve presente nessa mudança, por decorrência da judicialização do processo legislativo. Essa judicialização, instrumentalizada via MS, se revelou como importante meio utilizado pelos parlamentares que desafiavam as instituições, para suscitarem questionamentos sobre cumprimento, interpretação e forma de aplicação dessas regras, quando as soluções não eram oferecidas na arena política.

Nossa intenção foi trazer uma nova abordagem sobre a judicialização do processo legislativo, que não se ateu à discussão dos aspectos jurídicos e doutrinários da decisão judicial objeto do estudo de caso, tampouco se restringiu às consequências *ex post* dela, de forma genérica, fazendo interpretações e construindo entendimentos sobre ela, ou mesmo defendendo ou criticando os limites de atuação do STF.

O caminho priorizado na pesquisa foi trazer o olhar para o CN, para aprofundar a análise sobre as instituições questionadas no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012n), que envolviam essencialmente as regras de deliberação dos vetos presidenciais. Isso significou não apenas verificar os desdobramentos da decisão judicial na arena política, mas, principalmente, proceder uma busca por evidências pretéritas em torno dessas regras, que revelaram que o conflito político em torno delas não se iniciou na agenda judicial com essa ação, nem com o Veto nº 38/2012 (BRASIL, 2012e), aposto ao projeto de redistribuição dos *royalties* do petróleo.

Esse veto, que gerou intensos confrontos de interesses federativos entre os parlamentares, e que teve grande repercussão nacional, conforme demonstrado no Capítulo 3, descortinou um quadro institucional gravoso, em que vetos presidenciais eram acumulados ao longo de anos, sem deliberação do CN.

Interessantes estudos sobre os vetos presidenciais já revelavam a prática da não decisão por parte do CN, mas priorizaram um levantamento histórico e uma abordagem da relação entre

os Poderes Executivo e Legislativo decorrentes do uso desse importante instrumento de freios e contrapesos em nosso sistema democrático. Como ficou claro ao longo da pesquisa, não foi nosso objetivo analisar esse mecanismo em si, mas sim buscar e identificar os conflitos em torno das regras constitucionais e regimentais de sua deliberação, contribuindo de forma inédita nesse sentido. Tais conflitos, assim como os próprios vetos, foram se acumulando ao longo de anos.

Além da grande repercussão política, social e midiática que já envolvia a questão dos *royalties*, percebemos que a judicialização do caso também contribuiu para o debate em torno das regras do processo decisório dos vetos e para revelar o contexto institucional em que o CN ora se encontrava. Mas, os achados na pesquisa vão muito além do ato de judicialização e das consequências imediatas da decisão liminar proferida pelo ministro Luiz Fux no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o). Não dá para atribuir a mudança institucional à judicialização, em uma relação de causa e efeito. Até porque, como vimos, o próprio Plenário do STF cassou posteriormente essa liminar.

Mas, esse julgado pode ser considerado como o ápice de um processo cumulativo de conflitos políticos em torno das regras de deliberação dos vetos, que resultou em mudanças institucionais no CN. Essa mudança não foi instantânea, ela se processou de forma lenta e gradual. Ou seja, não foi uma mudança abrupta e radical, que substituiu por completo as instituições questionadas.

Ao contrário, tratou-se de uma mudança do tipo incremental gradual, identificada segundo o modelo teórico proposto por Mahoney e Thelen (2010). Além disso, constatou-se que foram mudanças provocadas por forças e tensões endógenas ao Congresso Nacional, resultado de uma dinâmica institucional permanente entre os parlamentares tomadores de regras e as instituições em questão.

Apesar de se caracterizarem como mudanças graduais, foram mudanças significativas e transformativas do Congresso Nacional. A judicialização teve papel secundário no processo, mas relevante, por ter se revelado um recurso pelo qual os desafiantes institucionais conseguiram impulsionar um processo de mudança institucional que vinha se cristalizando ao longo de anos, além de ter contribuído por revelar um sério problema de acúmulo de vetos, desmascarando a negligência do CN e a ineficácia do *design* institucional vigente de forma inequívoca aos parlamentares e ao país. Além disso, provocou uma reflexão e uma autocrítica que reverberou

com intensidade no CN, aflorando uma percepção de que uma mudança era urgente e necessária, além de irreversível.

Essa mudança e transformação do CN foram muito além do debate tradicional acerca da judicialização da política. Além dos constantes conflitos em torno das regras, ela revelou como as instituições implicam em assimetrias de poder e distribuição desigual de recursos, a depender da posição institucional ocupada pelos atores, além de outros aspectos, como a hipertrofia do Poder Executivo e o peso das coalizões majoritárias no governo. A estrutura centralizadora do poder de agenda e de decisão concentrados nas “mãos” do Presidente do CN, que detinha alto poder de veto sobre as tentativas de mudança, inviabilizou por anos uma mudança efetiva na forma de aplicação das regras ou na própria alteração das regras formais.

Mas, como pudemos constatar, não foi forte o suficiente para impedir a mudança gradual que vinha se processando no CN, com o acúmulo de conflitos e tensões políticas em torno das regras de deliberação dos vetos presidenciais. Nesse contexto de forte poder de veto, o tipo mais provável de mudança e que realmente se verificou no estudo de caso foi a mudança por camadas, caracterizada pela introdução de novas regras, em acréscimos ou suplementação às instituições já existentes (MAHONEY; THELEN, 2010).

Houve, ainda, a tentativa de mudança por conversão, inviabilizada exatamente pelo alto poder de veto da Mesa do CN. Constatou-se, ainda, a mudança por deriva, em relação à regra de constituição de comissões mistas para análise dos vetos, totalmente desvinculada da nova realidade política e institucional de 2013, e que acabou sendo suprimida em 2015, por meio da RCN nº 1, de 2015 (BRASIL, 2015).

Entendemos que essa pesquisa buscou, portanto, explorar questões abrangentes sobre mudança institucional gradual, conseguindo relacionar esse fenômeno com o da judicialização do processo legislativo, e alcançando o desejo de Mahoney e Thelen (2010), que convidavam novas pesquisas a explorar essa abordagem institucional potencialmente ampla.

Por fim, considerando que as regras, ainda que formalizadas, são locais de constantes conflitos e sempre fornecem oportunidades para uma margem criativa dos atores políticos, proporcionadas por lacunas e ambiguidades, acredita-se que as tensões e os questionamentos em torno delas não se encerram com as mudanças institucionais promovidas e observadas neste estudo. É possível que novos ciclos de mudanças lentas e graduais possam surgir, afinal, a dinâmica institucional é uma constante, favorecida no CN pela renovação e alteração dos atores

partícipes, além das possíveis modificações de suas posições institucionais ao longo do tempo. Inclusive, esses conflitos podem novamente transitar entre as arenas política e judicial. Em suma, essas mesmas regras objeto de análise neste estudo podem ser o *locus* de futuras e novas transformações do CN.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, O. O. **As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados.** Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2153754. Acesso em: 10 mar. 2020.
- AMARAL, A. R. V. P. **A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017: relevância e proatividade?** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- ANDRADE, P. C. **O papel do Judiciário em tempos de ativismo.** Para de Minas: VirtualBooks Editora, 2016.
- ARANTES, R. B. Judiciário: entre a Justiça e a Política. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução.** 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Fundação UNESP, 2007.
- ARAÚJO, C. E. L.; CUNHA, E. S. M. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, Fortaleza, v. 9, n. 22, p. 170-187, 2019. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1030>. Acesso em: 25 jun. 2020.
- BARBOSA, L. F. A.; CARVALHO, E.; GOMES NETO, J. M. W. Tempo, estratégia e judicialização da agenda legislativa: as reações do Supremo Tribunal Federal aos mandados de segurança originários impetrados contra atos legislativos. *In*: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (org.) **Presidencialismo de coalizão em movimento.** Brasília: Edições Câmara, 2019. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38299>. Acesso em: 18 mar. 2020.
- BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 10 ago. 2019.
- BARROSO, L. R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BASTIANI, A. C.; PELLEZZI, M. O fenômeno do ativismo judicial e o Estado Democrático de Direito: uma aproximação necessária. *In*: CONGRESSO CATARINENSE DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL, 1., 2015. **Anais [...]** Itajaí, UNIVALE, 2015. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/accdp/article/view/10147>. Acesso em: 5 ago. 2019.
- BIELSCHOWSKY, R. O Poder Judiciário na doutrina da separação dos poderes: Um quadro comparativo entre a ordem brasileira e a ordem portuguesa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 195, p. 269-290, jul./set. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496610>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BISPO, N. H. **O veto presidencial no STF**: estudo de um caso de tensão entre os poderes. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/veto-presidencial-stf-estudo-de-caso-de-tensao-entre-poderes>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BOBBIO, N. **Locke e o direito natural**. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 1997.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 2 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013**. Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc76.htm. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112351.htm. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). **Parecer à Consulta do Congresso Nacional nº 1, de 2005**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005a. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=312548. Acesso em: 8 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7, de 2010**. Cria o Fundo Social - FS; dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2010b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/95866>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 16, de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. (Exploração e produção de petróleo; competências do CNPE, da ANP e do Ministério de Minas e Energia; casos de contratação direta e de licitação para exploração de petróleo; contratos de partilha de produção; rateio das rendas governamentais no regime de partilha de produção (royalties); comercialização do petróleo.). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2010c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/95997>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.565, de 2011**. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2011a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=524645>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.938, de 2009**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447934>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.939, de 2009**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – PETRO-SAL, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447935>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.940, de 2009**. Projeto do pré-sal que cria o Fundo Social - FS com a finalidade de constituir fonte regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009c. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447936>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.941, de 2009**. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009d. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447937>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Resolução nº 128, de 2008**. Institui o "Prêmio Leonel de Moura Brizola de Educação". Brasília, DF: Congresso Nacional, 2008a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=391331>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 296, de 2000**. Altera os arts. 49, 57, 59, 66, 67 e 166 da Constituição Federal e reduz as hipóteses de sessão conjunta do Congresso Nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2000a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14676>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 1ª Sessão Conjunta (Solene), em 6 de fevereiro de 2008. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 1, ano 63, p. 4-17, 7 fev. 2008b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1359?sequencia=1>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 2ª Sessão Conjunta, em 21 de fevereiro de 2008. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 2, ano 63, p. 20-66, 22 fev. 2008c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1361?sequencia=1>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 2ª Sessão Conjunta, em 22 de março de 2007. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 3, ano 62, p. 258-992, 23 mar. 2007a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1404?sequencia=1>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 3ª Sessão Conjunta, em 16 de maio de 2007. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 4, ano 62, p. 1017-1240, 17 mai. 2007b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1404?sequencia=1>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 3ª Sessão Conjunta (Solene), em 6 de março de 2013. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 3, ano 68, p. 493-990, 13 mar. 2013b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/14687?sequencia=1>. Acesso em: 3 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 4ª Sessão Conjunta, em 25 de maio de 2005. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 4, ano 60, p. 515-709, 26 mai. 2005b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1629?sequencia=1>. Acesso em: 3 ago. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 6ª Sessão Conjunta, em 12 de abril de 2000. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 12, ano 55, p. 6791-6966, 13 abr. 2000b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/14147?sequencia=1>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 6ª Sessão Conjunta, em 20 de maio de 2004. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 8, ano 59, p. 669-953, 21 mai. de 2004a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1669?sequencia=1>. Acesso em: 3 ago. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 9ª Sessão Conjunta, em 31 de agosto de 2005. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 10, ano 60, p. 2004-5126, 1 set. 2005c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1639?sequencia=1>. Acesso em: 3 ago. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 16ª Sessão Conjunta, em 18 de setembro de 2001. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 37, ano 56, p. 17387-18345, 19 set. 2001c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3591?sequencia=1>. Acesso em: 3 ago. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 24ª Sessão Conjunta, em 10 de dezembro de 2003. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 24, ano 58, p. 3005-3216, 11 dez. 2003a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1571?sequencia=233>. Acesso em: 3 ago. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 26ª Sessão Conjunta, em 12 de dezembro de 2012. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 26, ano 67, p. 2431-2638, 13 dez. 2012a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13784?sequencia=1>. Acesso em: 3 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 28ª Sessão Conjunta, em 18 e 19 de dezembro de 2012. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 28, ano 67, p. 2896-2923, 19-20 dez. 2012b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/14109?sequencia=1>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 29ª Sessão Conjunta, em 19 de dezembro de 2012. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 29, ano 67, p. 2946-2966, 20 dez. de 2012c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13902?sequencia=1>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Consulta do Congresso Nacional nº 1, de 2005**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2005d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/73927>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 20, de 1999**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2000. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1999a. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/41735>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 40, de 2005**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2005e. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/75150>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2007**. Altera o marco inicial de contagem do prazo de trinta dias para apreciação congressual dos vetos presidenciais. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2007c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=346675>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2013**. Altera a redação dos arts. 104 a 106 da Resolução nº 1, de 1970 – CN, que dispõe sobre o Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013c. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/113708>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 4, de 2004**. Dá nova redação aos arts. 104, 105 e 106 da Resolução nº 1, de 1970-CN “Regimento Comum do Congresso Nacional”, que dispõem sobre o veto presidencial. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2004b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=260196>. Acesso em: 8 de jul. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1994**. Altera o caput do art. 34 da Resolução nº 1, de 1993-RCF. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/589230/publicacao/15648777>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2013**. Altera a redação dos arts. 104 a 106 da Resolução nº 1, de 1970-CN, que dispõe sobre o Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561128/publicacao/15630482>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2015**. Altera o procedimento de apreciação dos vetos presidenciais. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561130/publicacao/15639644>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 11 de agosto de 1970**. Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1970. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem Presidencial nº 522, de 30 de novembro de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-522.htm. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Veto Presidencial nº 38, de 2012**. Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 448, de 2011 (nº 2.565/2011, na Câmara dos Deputados), que "Modifica as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha". Brasília, DF: Congresso Nacional, 2012e. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3498>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Veto Presidencial nº 39, de 2010**. Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010 (nº 5.940/2009, na Casa de origem), que "Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências". Brasília, DF: Congresso Nacional, 2010d. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3420>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Advocacia do Senado Federal. **Ofício nº 763, de 20 de dezembro de 2012**. Brasília, DF: Senado Federal, 2012f.

BRASIL. Senado Federal. Ata da 236ª Sessão Deliberativa Ordinária, em 17 de dezembro de 2012. **Diário do Senado Federal**, n. 207, ano 67, p. 72477-72878, 18 dez. 2012g. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13839?sequencia=1>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Ata da 237ª Sessão Deliberativa Ordinária, em 18 de dezembro de 2012. **Diário do Senado Federal**, n. 208, ano 67, p. 73009-74666, 19 dez. 2012h. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13912?sequencia=1>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Ata da 7ª Reunião, de 06 de abril de 2011**. Brasília, DF: Senado Federal, 2011b. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/comissoes/sessao/disc/disc.asp?s=000083/11>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Mesa do Senado Federal. **Parecer Preliminar ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2007**. Altera o marco inicial de contagem do prazo de trinta dias para apreciação congressual dos vetos presidenciais. Brasília, DF: Senado Federal, 2007d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4316605&ts=1594003481937&disposition=inline>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 448, de 2011**. Dispõe sobre *royalties* e participação especial devidos em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental, e sobre *royalties* devidos sob o regime de partilha de produção, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Brasília, DF: Congresso

Nacional, 2011c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101405>. Acesso em: 8 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 276, de 2008**. Dá nova redação aos §§ 4º e 6º do art. 66 da Constituição Federal, para permitir que os Vetos sejam apreciados separadamente no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2008d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=403507>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 57, de 2005**. Dá nova redação ao § 4º do art. 66 da Constituição, para permitir que os vetos sejam apreciados separadamente no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2005f. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/75570>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 88, de 1999**. Altera os artigos 49, 57, 59, 66, 67 e 166 da Constituição Federal e reduz as hipóteses de Sessão Conjunta do Congresso Nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1999b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/42611>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno**: Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2019a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+ Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 8 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3719**. Relator: Min. Eros Grau, 9 de dezembro de 2008e. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2514202&ext=RTF>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 252, de 2012**. Petição Inicial. Autoria: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), 15 de março de 2012i. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2012i.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 252**. Relator: Min. Edson Fachin, 6 de setembro de 2016a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310257542&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 20452**. Relator: Min. Aldir Passarinho, 28 de maio de 1984. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1458444>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21642**. Relator: Min. Celso de Mello, 25 de janeiro de 1993. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1556095>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 22183**. Relator: Min. Marco Aurélio; Redator do acórdão: Min. Maurício Corrêa, 5 de abril de 1995. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=241&dataPublicacaoDj=12/12/1997&incidente=1608024&codCapitulo=5&numMateria=40&codMateria=2>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24356**. Relator: Min. Carlos Velloso, 13 de fevereiro de 2003b. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=176&dataPublicacaoDj=12/09/2003&incidente=2051801&codCapitulo=5&numMateria=27&codMateria=1>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24576**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 27 de junho de 2003c. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=146&dataPublicacaoDj=01/08/2003&incidente=2137544&codCapitulo=6&numMateria=100&codMateria=2>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24593**. Relator: Min. Maurício Corrêa, 31 de julho de 2003d. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=151&dataPublicacaoDj=08/08/2003&incidente=3729810&codCapitulo=6&numMateria=105&codMateria=10>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24642**. Relator: Min. Carlos Velloso, 25 de setembro de 2003e. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=190&dataPublicacaoDj=02/10/2003&incidente=3730086&codCapitulo=6&numMateria=143&codMateria=2>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24645**. Relator: Min. Celso de Mello, 8 de setembro de 2003f. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=177&dataPublicacaoDj=15/09/2003&incidente=3742640&codCapitulo=6&numMateria=130&codMateria=2>. Acesso em: 5 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24831**. Relator: Min. Celso de Mello, 22 de junho de 2005g. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=149&dataPublicacaoDj=04/08/2006&incidente=2209221&codCapitulo=5&numMateria=22&codMateria=1>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25144**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 7 de fevereiro de 2018a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313768648&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25443**. Relator: Min. Cezar Peluso; Decisão liminar: Min. Ellen Gracie, 5 de julho de 2005h. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=146&dataPublicacaoDj=01/08/2005&incidente=2309364&codCapitulo=6&numMateria=103&codMateria=10>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25939**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 10 de abril de 2006a. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=75&dataPublicacaoDj=19/04/2006&incidente=3735778&codCapitulo=6&numMateria=51&codMateria=2>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25939**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 8 de maio de 2006b. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=90&dataPublicacaoDj=12/05/2006&incidente=2376813&codCapitulo=6&numMateria=66&codMateria=2>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25964**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 05 de junho de 2006c. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=111&dataPublicacaoDj=12/06/2006&incidente=3711111&codCapitulo=6&numMateria=87&codMateria=2>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26062**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 10 de março de 2008f. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=60&dataPublicacaoDj=04/04/2008&incidente=3634158&codCapitulo=5&numMateria=9&codMateria=1>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26763**. Relator: Min. Marco Aurélio, 1 de julho de 2007e. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=147&dataPublicacaoDj=01/08/2007&incidente=2533261&codCapitulo=6&numMateria=101&codMateria=2>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26763**. Relator: Min. Marco Aurélio, 10 de agosto de 2012j. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=89412231&ext=.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26931**. Relator: Min. Marco Aurélio, 13 de outubro de 2007f. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=209&dataPublicacaoDj=30/10/2007&incidente=2561710&codCapitulo=6&numMateria=163&codMateria=2>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 28493**. Relatora: Min. Rosa Weber, 31 de julho de 2013e. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=161408834&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 28590**. Relator: Min. Eros Grau, 4 de fevereiro de 2010e. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2750511&ext=RTF>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 28689**. Relator: Min. Ayres Britto, 22 de março de 2010f. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2773650&ext=RTF>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 28705**. Relator: Min. Ayres Britto, 22 de março de 2010g. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2775369&ext=RTF>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 28756**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 7 de maio de 2010h. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2800771&ext=RTF>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 28885**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 6 de agosto de 2010i. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2840838&ext=RTF>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 28900**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 6 de agosto de 2010j. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2840489&ext=RTF>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 28901**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 23 de agosto de 2010k. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2847835&ext=RTF>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 30051**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 18 de fevereiro de 2011d. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2936061&ext=RTF>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 30956**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 16 de fevereiro de 2012k. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=3113258&ext=RTF>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 30959**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 1º de março de 2012l. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=3119801&ext=RTF>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31814**. Relator: Min. Luiz Fux, 22 de agosto de 2013f. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=164830364&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31816**. Acórdão do Tribunal Pleno. Relator: Min. Luiz Fux; Redator do acórdão: Min. Teori Zavascki, 27 de fevereiro de 2013g. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=139137989&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31816**. Agravo Regimental. Autoria: Advocacia do Senado Federal, de 18 de dezembro de 2012m. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2012m.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31816**. Petição Inicial. Autoria: Alessandro Lucciola Molon, 13 de dezembro de 2012n. Impetrado: Mesa do Congresso Nacional. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2012n.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31816**. Petição. Autoria: Advocacia-Geral da União, 14 de fevereiro de 2013h. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2013h.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31816**. Relator: Min. Luiz Fux, 7 de fevereiro de 2013i. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2013. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=124529368&ext=.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31816**. Relator: Min. Luiz Fux, 17 de dezembro de 2012o. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=117029164&ext=.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31828**. Relator: Min. Luiz Fux, 22 de agosto de 2013j. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=164830365&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31832**. Relator: Min. Luiz Fux, 22 de agosto de 2013k. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=164830366&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31938**. Relator: Min. Luiz Fux, 22 de agosto de 2013l. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=164830367&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31939**. Relator: Min. Luiz Fux, 22 de agosto de 2013m. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=164830355&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31944**. Relator: Min. Luiz Fux, 15 de agosto de 2013n. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=163259175&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31951**. Relator: Min. Luiz Fux, 16 de agosto de 2016b. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310190557&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 32033**. Relator: Min. Gilmar Mendes; Redator do acórdão: Min. Teori Zavaski, 18 de fevereiro de 2014. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=201427060&ext=.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 34530**. Relator: Min. Luiz Fux, 14 de setembro de 2016c. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310978523&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 34907**. Relator: Min. Roberto Barroso, 19 de junho de 2017. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312049406&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 36169**. Relator: Min. Marco Aurélio, 19 de dezembro de 2018b. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339307395&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 36625**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 5 de setembro de 2019b. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341048055&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 36817**. Relator: Min. Luiz Fux, 22 de maio de 2020. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343669942&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

CAMPOS, C. A. A. **Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CANON, B. C. Defining the dimensions of judicial activism. **Judicature**, Durham, v. 66, n. 6, p. 236-247, Dec./Jan. 1983. Disponível em:

<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/judica66&div=46&id=&page=>. Acesso em: 20 set. 2019.

CAPPELLETTI, M. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Fabris, 1993.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Processo legislativo constitucional**. 3. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

CITTADINO, G. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação dos Poderes. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goitacases, ano 3, n. 3, p. 135-144, 2002. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16013577.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

FALCONI, I. F. Tricameralismo à brasileira? A expansão do controle preventivo de constitucionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Caderno Virtual**, Brasília, v. 2, n. 43, jan./mar. 2019. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3457>. Acesso em: 10 fev. 2020.

FEREJOHN, J. Judicializing politics, politicizing law. **Journal of Law and Contemporary Problems**, [S.l.], v. 65, n. 3, p. 41-69, 2002.

FERRAZ JUNIOR, T. S. O Judiciário frente à divisão dos Poderes: um princípio em decadência? **Revista USP**, São Paulo, n. 21, p. 12-21, 1994. Disponível em:

<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26931>. Acesso em: 5 abr. 2019.

FERREIRA, A. L. M. Problemas e inconsistências jurídicas do novo marco regulatório: a ótica dos princípios constitucionais da livre iniciativa, da economia de mercado e do direito comercial. *In*: GIAMBIAGI, F.; LUCAS, L. P. V. (org.). **Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013.

FERREIRA JÚNIOR, N. A. **Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão**: redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso para as medidas provisórias. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência

Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/33922>. Acesso em: 17 mai. 2020.

GERRING, J. **Pesquisa de estudo de caso: Princípios e Práticas**. Tradução de Caesar Souza. Petrópolis: Vozes, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HACKER, J. S. Policy drift: The hidden politics of US welfare state retrenchment. *In*: STREECK, W.; THELEN, K. (ed.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 40–82.

HALL, P. A; TAYLOR, R. C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?%20script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 abr. de 2020.

KNIGHT, J. **Institutions and social conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

LEITE, E. G. Ativismo judicial. *In*: STJ: dez anos a serviço da justiça. Brasília: Ed. Consulex, 1999. p. 29-55, 1999. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Dou10anos/article/view/3457/3580>. Acesso em: 6 jan. 2019.

LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=403>. Acesso em: 10 fev. 2020.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MALDONADO, M. **Separação dos Poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no Estado Brasileiro**. São Paulo, SP: ILP, [20--]. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/separacao_de_poderes.pdf. Acesso em: 5 abr. de 2019.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The new institutionalism: organizational factors in political life. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 78, n. 3, p. 734-749, Sept. 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1961840?seq=1>. Acesso em: 12 jan. 2021.

MEDEIROS, B. A. Ativismo, delegação ou estratégia? A relação interpoderes e a judicialização no Brasil. *In*: CARDOSO JR., J. C.; ROCHA PIRES, R. (org.). **Gestão Pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011. p. 231-241. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3201?locale=pt_BR. Acesso em: 12 jan. 2021.

MELO, M. B. **A não-apreciação de vetos**. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2004. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2104>. Acesso em: 14 jun. 2020.

MONTESQUIEU, C. L. S. **Do espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 1995.

MORAIS, D. B. **O ativismo judicial do STF e a decretação da perda automática do mandato eletivo dos deputados federais condenados no “mensalão”**. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/27180>. Acesso em: 10 set. 2019.

NORTH, D. C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NUNES JUNIOR, A. T. **A judicialização da política no Brasil: estudo de casos de comissões parlamentares de inquérito e fidelidade partidária**. Brasília: Edições Câmara, 2016. (Série temas de interesse do legislativo, n. 30). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/26900>. Acesso em: 5 abr. 2019.

PEMPEL, T. **Regime shift: comparative dynamics of the Japanese political economy**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

PEREIRA, M. A. **Apreciação de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional Brasileiro: poder de agenda do Legislativo, não decisão, e obsolescência do veto**. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2016. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28640>. Acesso em: 2 abr. 2020.

PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINTO, H. P. **Juristocracia: o STF entre a judicialização da política e o ativismo judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

REZENDE, F. C. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 113-130, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v27n78/v27n78a08.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2020.

RODRIGUEZ, J. R. **Como decidem as Cortes? Para uma crítica do direito (brasileiro)**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.

SAUER, I.; RODRIGUES, L. A. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 185-229, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v30n88/0103-4014-ea-30-88-0185.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2020.

SHEINGATE, A. Rethinking rules: creativity and constraint in the U.S. House of Representatives. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 168-202.

SILVA FILHO, D. B. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003.

STREECK, W.; THELEN, K. Institutional change in advanced political economies. *In*: STREECK, W. THELEN, K. (ed.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

TATE, C. N. Why the expansion of judicial power? *In*: TATE, C. N.; VALLINDER, T. (org.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. (org.). **The global expansion of judicial power**. Nova York: New York University Press, 1995.

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, v. 1, n. 2, p. 369-404, 1999.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a11n58.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2020.

TROIANO, M.; RISCADO, P. Instituições e o Institucionalismo: notas acerca da construção do debate e seus principais desafios na contemporaneidade. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 25, n. 1, p. 113-132, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/3712/3014>. Acesso em: 15 abr. 2020.

TROJICZ, B. **Formação de agenda e formulação de uma política pública no Brasil: o caso do Fundo Social do Pré-Sal**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11507>. Acesso em: 12 mar. 2020.

VALLE, S. Milhares de pessoas são esperadas na passeata 'Veta, Dilma', no Rio. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 nov. 2012. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,milhares-de-pessoas-sao-esperadas-na-passeata-veta-dilma-no-rio,135811e>. Acesso em: 29 dez. 2020.

VALLINDER, T. When the Courts go marching in. *In*: TATE, C. N.; VALLINDER, T. (org.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

VIEIRA, D. M. **Mudança institucional gradual e transformativa**: uma construção de stakeholders e coalizões políticas. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/14711>. Acesso em: 11 fev. 2020.

VIEIRA, D. M.; GOMES, R. C. Mudança institucional gradual e transformativa: a influência de coalizões de advocacia e grupos de interesses em políticas públicas. **Revista O&S**, Salvador, v. 21, n. 71, p. 679-694, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/osoc/v21n71/1984-9230-osoc-21-71-00679.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2020.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, p. 441-464, jul./dez., 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A - MS IMPETRADOS POR PARLAMENTARES QUE QUESTIONAM ATOS DO PROCESSO LEGISLATIVO, REFERENTE A ALGUMA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA, ENTRE OS ANOS DE 1988 E 2019, E QUE TIVERAM PEDIDO DE LIMINAR DEFERIDO NO STF.

Nº do MS / Data	Proposição Legislativa / Assunto	Aleagações do(s) autor(es)	Reflexo imediato observável da decisão liminar
21.131, de 3/7/1990	PLN nº 5, de 1990 – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias relativo ao ano de 1991.	O projeto foi enviado à sanção sem discussão e aprovação pelo CN.	Suspensão do ato legislativo de envio à sanção, e, por conseguinte, da tramitação da matéria, até julgamento final da causa (o PLN foi submetido posteriormente à deliberação do CN).
21.754, de 23/9/1993	PRN nº 3, de 1993 – Projeto de Resolução do CN – Fixa data de início dos trabalhos de revisão da CF/88 (Art. 3º do ADCT).	Violação da presença mínima de 1/6 dos parlamentares (quórum para início da sessão), prevista no art. 28 do RCCN. Suspensão da sessão e reabertura sem observância do quórum.	Suspensão do ato legislativo de leitura do projeto na sessão ocorrida no dia 22/9/1993 e, por conseguinte, da tramitação da matéria. (Considerou-se que a regra regimental é de observância obrigatória e não mera conveniência política).
22.503, de 10/4/1996	PEC nº 33, de 1995 – Modifica o Sistema de Previdência Social e estabelece normas de transição (Reforma da Previdência).	O relator da PEC na CD foi o autor da emenda aglutinativa (substitutiva geral do texto da proposta), ou seja, exercendo função de autor e relator, vedado pelo RICD. Textos escritos à mão na referida emenda. Não indicação das emendas aglutinadas. Inclusão de dispositivos na emenda já rejeitados pelo Plenário.	Suspensão da tramitação da PEC, até decisão final (reconheceu vícios regimentais e constitucionais nos atos legislativos praticados na votação da proposta na CD).
31.816, de 13/12/2012	Veto nº 38, de 2012 – Aposto ao PLS nº 448/2011 (PL nº 2.565/2011, na CD), que modifica a distribuição dos <i>royalties</i> do petróleo.	Deliberação de matéria sem inclusão na pauta (ordem do dia). Apreciação aleatória do veto. Criação de um inexistente regime de urgência do veto. Afronta ao direito das minorias. Uso indevido do RICD para suprir lacunas. Não instalação de comissão mista para emitir relatório.	Suspensão da deliberação da proposição legislativa pelo CN. Reconhece vícios regimentais e constitucionais. Sobresta as deliberações do CN até a deliberação de todos os vetos com prazo vencido. Impõe a observância da ordem cronológica de comunicação dos vetos.

(continua)

(continuação)

32.033, de 23/4/2013	PL nº 4.470, de 2012 - Migração partidária, recursos do fundo partidário e propaganda eleitoral.	O projeto foi apresentado dias após julgamento da ADI 4.430, que tratou do mérito do tema, colidindo com termos dessa decisão. Aprovação do regime de urgência de forma casuística e arbitrária.	Suspensão da tramitação da matéria (reconhece as alegações de contradição entre o texto do PL, o teor da CF/88 e a decisão do STF sobre o tema).
33.889, de 18/11/2015	MP nº 678, de 2015 – Altera leis sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas.	Inclusão de dispositivos estranhos ao conteúdo da MP.	Suspensão da tramitação da matéria (reconhece a inclusão de emendas com tema diverso ao tratado na MP).
34.530, de 2/12/2016	PL nº 4.850, de 2016 – Estabelece medidas contra a corrupção (10 medidas de combate à corrupção).	O projeto, que teve inspiração e iniciativa popular, foi desfigurado e sua essência alterada durante a votação na CD.	Suspensão dos atos legislativos de deliberação do PL na CD. Determina o retorno do PL à CD. Determina a conferência das assinaturas e autuação do projeto como de iniciativa popular.
34.562, de 20/12/2016	PLC nº 79, de 2016 (PL nº 3.453/2015, na CD) – Adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações. (conhecida como Lei das Teles)	Foram apresentados três recursos para submeter o projeto à apreciação do Plenário, os quais foram desconsiderados, mesmo diante do fato de que apenas um deles não teve número de assinaturas suficiente.	Suspensão do ato legislativo de envio da matéria à sanção e retorno do projeto ao SF (reconhece que o PL foi enviado à sanção sem decisão formal a respeito da admissibilidade ou não dos recursos interpostos pelos impetrantes).
34.907, de 12/6/2017	PLV nº 12, de 2017 (proveniente da MP nº 759/2017) – Regularização fundiária.	Alteração da matéria pelo SF por meio de emenda dita de redação, mas que modificou o mérito, sem a devolução para análise das alterações pela CD.	Suspensão do ato legislativo de envio da matéria à sanção. Determina o retorno do PLV à CD para análise das emendas. Dilata o prazo já vencido da MP em 10 dias. Mantém nesse prazo dilatado a vigência do texto original.
36.063, de 26/10/2018	PLC nº 73, de 2018 (PL nº 9.327/2017, na CD) – Emissão de duplicata em sistema eletrônico.	Alteração da matéria pelo SF por meio de emenda dita de redação, mas que modificou o mérito, sem a devolução para análise das alterações pela CD (emenda de mesmo teor já havia sido rejeitada pelo relator nas Comissões permanentes).	Suspensão do ato legislativo de envio da matéria à sanção, e, por conseguinte, da tramitação da matéria, até decisão final.

(continua)

(continuação)

36.169, de 12/12/2018	PRS nº 53, de 2018 – Voto aberto e nominal para eleição dos membros da Mesa Diretora.	Ante a iminência do pleito, houve inúmeras tentativas de inclusão do projeto em pauta, sem sucesso e sem justificativas objetivas. Desrespeito ao princípio constitucional da publicidade.	A decisão não interferiu no projeto, ficando aberta a possibilidade de sua apreciação. No entanto, determinou-se que a eleição ocorresse por meio do voto aberto dos Senadores.
-----------------------	---	--	---

APÊNDICE B - RESUMO DAS MANIFESTAÇÕES PARLAMENTARES ACERCA DO VETO Nº 38/2012, DAS DECISÕES JUDICIAIS NO MS Nº 31.816 E DA DELIBERAÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS.

DATA DA SESSÃO	PARLA-MENTAR	POSICIONAMENTO (PONTOS-CHAVE)	RESUMO DA MANIFESTAÇÃO
SESSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS			
18/12/2012	Amauri Teixeira (PT-BA)	Critica a decisão liminar / Interferência do STF no CN / Separação dos Poderes	De acordo com o princípio da Separação dos Poderes, um Poder não interfere nos assuntos do outro. Uma decisão liminar, monocrática, interfere nos negócios do CN. O STF está abusando de sua prerrogativa. Fux, por ser carioca, deveria ser declarado suspeito. Um carioca decide a vida do Brasil, numa decisão monocrática.
18/12/2012	Luiz Alberto (PT-BA)	Critica a decisão liminar	A decisão do STF impede que o CN analise o veto dos <i>royalties</i> .
18/12/2012	Manato (PDT-ES)	Defende a decisão liminar	O ministro Fux está de parabéns, teve discernimento que o Parlamento não teve, de que o veto dos <i>royalties</i> tem que entrar na fila, uma vez que há 3 mil vetos a serem julgados.
18/12/2012	Amauri Teixeira (PT-BA)	Critica a decisão liminar / Interferência do STF no CN / Autonomia e prerrogativas do CN / Falta de representatividade do STF	Quem decide quais as matérias irão ao plenário não é o STF. O CN tem autonomia para avaliar quais são as matérias mais socialmente relevantes, quais devem entrar em pauta. Nunca houve contestação em matéria alguma. O ministro Fux não é parlamentar e não foi escolhido por ninguém para decidir o que se vota e como se aplica o regimento da Casa.
18/12/2012	José Guimarães (PT-CE)	Critica a decisão do STF / Separação dos Poderes / Autonomia e prerrogativas do CN	O Presidente do CN tem poder discricionário e prerrogativas para pautar a matéria que quiser. Não pode outro Poder, que deve se relacionar harmônica e independentemente, determinar qual é a ordem de tramitação de processos e de votações, uma vez que o CN não o faz com relação ao STF. As prerrogativas do CN devem ser defendidas.
18/12/2012	Silas Câmara (PSD-AM)	Critica a decisão liminar / Interferência do STF no CN / Separação dos Poderes	É lamentável o Poder Judiciário interferir na decisão de pauta do CN. Em 14 anos de Parlamento nunca vi aquele Poder dizer o que votar ou não, passando por cima da separação de Poderes. É uma situação de desrespeito com o Parlamento.
18/12/2012	Luiz Carlos Heinze (PP-RS)	Critica a decisão liminar / Vontade da maioria	A maioria assinou a urgência para votação do veto dos <i>royalties</i> . Espera o bom senso e que o STF reveja a decisão.

(continua)

(continuação)

18/12/2012	Jesus Rodrigues (PT-PI)	Critica a decisão liminar / Vontade da maioria	A decisão de um único ministro do STF não pode derrubar uma sessão do CN em que a maioria aprovou um requerimento de urgência. No mínimo deveria ter sido uma decisão do Pleno do STF. O ministro Fux deveria ter sido declarado suspeito, por ser do Estado do RJ.
18/12/2012	Onyx Lorenzoni (DEM-RS)	Critica a decisão liminar / Separação dos Poderes / Atos <i>interna corporis</i>	Houve desrespeito ao CN. O Parlamento deve continuar a votação dos vetos e que a decisão do requerimento de urgência foi fundamentalmente <i>interna corporis</i> . O que se assistiu por parte do ministro Fux foi uma “cariocada”.
18/12/2012	Domingos Sávio (PSDB-MG)	Critica a decisão liminar / Separação dos Poderes / Autonomia e prerrogativas do CN / Vontade da maioria	O CN tem que reagir à decisão do STF trabalhando e produzindo resultados. É um absurdo e inaceitável a decisão do STF ir contra uma decisão da maioria do CN. A Corte não deu guarida a reclames anteriores sobre apreciação dos vetos, quando foi provocada pelo Parlamento.
18/12/2012	Maurício Quintella Lessa (PR-AL)	Critica a decisão liminar / Interferência do STF no CN / Votação dos vetos	Assim como o CN não interfere na pauta do STF, este não pode interferir na pauta do Parlamento. O CN tem que reagir votando os mais de três mil vetos.
18/12/2012	Paulo Feijó (PR-RJ)	Defende a decisão liminar / Direitos da minoria / STF como guardião da CF e do devido processo legislativo	A decisão de Fux foi correta e corajosa. A sessão do CN que aprovou o requerimento de urgência para o veto dos <i>royalties</i> foi a maior balbúrdia, uma anarquia normativa, uma verdadeira “forçação de barra”. O regimento existe para que prevaleçam os direitos da minoria. Espero que o CN encontre uma solução consensual. O STF, como Guardião da CF, tem a capacidade de interferir em questões que afetem a operação regular dos ritos do CN.
18/12/2012	Valdir Colatto (PMDB-SC)	Critica a decisão liminar / Responsabilidade e Omissão do CN / Votação dos vetos	A decisão de Fux frustrou a maioria de 408 parlamentares que votaram a favor da matéria. O CN deve rever seu trabalho na questão dos vetos. O CN deve ter responsabilidade em pautar, respeitar os prazos, sob pena de continuar nesse imbróglio de ter uma decisão do STF trazendo dificuldades e até humilhação para o Parlamento. O voto desses vetos deve ser aberto.
18/12/2012	Amauri Teixeira (PT-BA)	Critica a decisão liminar / Interferência do STF no CN / Autonomia e prerrogativas do CN / Vontade da maioria	O CN não interfere na pauta do STF, assim como a Corte não pode interferir na pauta do CN. O veto dos <i>royalties</i> deve ser deliberado, já que a urgência foi aprovada, e depois o STF decidirá sobre o tema. A escolha das matérias a serem votadas no CN não é por antiguidade nem por precedência é por prioridade.

(continua)

(continuação)

18/12/2012	Silas Câmara (PSD-AM)	Critica a decisão liminar / Atos <i>interna corporis</i>	Uma decisão liminar e monocrática retirou o direito do Poder Legislativo de praticar atos <i>interna corporis</i> . A decisão é uma aberração, uma violência.
18/12/2012	José Airton (PT-CE)	Critica a decisão do STF / Autonomia do CN / Vontade da maioria	A decisão do STF anula a decisão soberana do CN. Por questão de coerência, o STF deveria também julgar todos os seus processos por ordem cronológica. A decisão fere o princípio da autonomia dos Poderes.
18/12/2012	Leonardo Picciani (PMDB-RJ)	Defende a decisão liminar / Responsabilidade e Omissão do CN / Concentração de poder do Presidente do CN / Votação dos vetos	A decisão do STF foi acertada. Basta a simples leitura da CF/88 para ver isso, não havendo nenhuma invenção. O CN faz as leis e a elas se vincula e os parlamentares, como qualquer cidadão, têm que cumprir as leis. Se for para reclamar da decisão monocrática do STF, deve-se reclamar também do Presidente do CN, que nega, de forma individual e monocrática, a apreciação dos vetos. A decisão do STF não é contra o CN, mas sim fortalece o seu papel, ao chamar à reflexão e a exercer suas funções.
18/12/2012	Fernando Marroni (PT-RS)	Critica a decisão liminar / Interferência do STF no CN / Judicialização do processo legislativo / Autonomia do CN	Não é possível o STF pautar o CN e determinar o que ele deve ou não votar. Os parlamentares do RJ, inconformados com a derrota no plenário, recorrem ao STF e pedem sua intervenção. Isto está errado, e é vergonhoso para os parlamentares. O CN deve responder à altura para preservar sua autonomia.
18/12/2012	Sibá Machado (PT-AC)	Critica a decisão liminar / Separação dos Poderes	Uma decisão do CN pode ser passível de ser dirimida pelo STF, mas aquele Poder não pode dizer que uma sessão do CN não pode ser realizada sem nem saber qual é a pauta que vai ser discutida. Isso é um acinte ao equilíbrio entre os Poderes.
18/12/2012	Jair Bolsonaro (PP-RJ)	Decisões do STF	Por mais que os parlamentares não concordem com qualquer decisão do STF, há que ter responsabilidade e respeito àquele Poder, ou, em caso contrário, estariam atentando contra a democracia.
18/12/2012	José Airton (PT-CE)	Critica a decisão liminar / Interferência do STF no CN	A decisão do ministro Fux é estapafúrdia e desrespeito ao CN. Ela cria um precedente importante, pois os parlamentares agora poderão exigir que todos os processos sejam votados em ordem prioritária no STF, e não por decisão discricionária dos Ministros.

(continua)

(continuação)

18/12/2012	Hugo Leal (PSC-RJ)	Defende a decisão liminar / Responsabilidade e Omissão do CN	O que deu motivo para a decisão do STF foi o próprio CN, uma vez que a questão do veto está esculpida na CF. Portanto, há que seguir os procedimentos que ali estão. A decisão de Fux descortinou a efetiva dificuldade que o CN estava enfrentando, um procedimento que era irregular. Na decisão não há nenhuma parcialidade ou superficialidade, o STF decidiu no vácuo deixado pelo CN.
18/12/2012	Pauderney Avelino (DEM-AM)	Critica a decisão liminar / Atos <i>interna corporis</i>	Se o CN não toma conhecimento, isso quer dizer que não há 3 mil vetos para serem apreciados. Uma coisa é a comunicação do veto ao Presidente do SF e outra coisa é o conhecimento do veto pelo CN. A decisão de Fux está adentrando em questão <i>interna corporis</i> do CN. A decisão é equivocada e o CN deve apreciar o veto dos <i>royalties</i> .
18/12/2012	Domingos Dutra (PT-MA)	Defende a decisão liminar / Judicialização do processo legislativo / Responsabilidade e Omissão do CN	A responsabilidade pelo que está ocorrendo é do CN. O STF não age de ofício, foi provocado por parlamentares. Se não houvesse a medida judicial de parlamentares, que têm legitimidade para isso, nenhum ministro do STF iria conceder liminar. Ao invés de criticar Fux, deveriam criticar o Presidente do SF que deixou acumular uma montanha de vetos e não os colocou para serem apreciados. Não dá para criticar o STF quando são os congressistas que judicializam as decisões do CN. No caso, o ministro Fux agiu porque os vetos não são apreciados.
18/12/2012	Anthony Garotinho (PR-RJ)	Defende a decisão liminar	A decisão mostrou todas as irregularidades constitucionais e regimentais.
18/12/2012	Simão Sessim (PP-RJ)	Defende a decisão liminar / Direitos da minoria	A decisão de Fux foi corajosa, impedindo que haja ofensa às minorias parlamentares, violações à CF/88 e aos regimentos internos.
18/12/2012	Francisco Escórcio (PMDB-MA)	Critica a decisão liminar	O ministro Fux fez um “gol contra”, um enfrentamento sem necessidade ao CN.
18/12/2012	Alice Portugal (PCdoB-BA)	Critica a decisão liminar / Interferência do STF no CN / Autonomia do CN / Atos <i>interna corporis</i>	Houve intervenção do STF no rito de votação, que é rito <i>interna corporis</i> do CN, fato muito grave. Ministros do STF dizendo que a CF é o que diz o STF. Deve ser garantida a vontade do CN, votando-se todos os vetos. O CN deve respeitar-se a si próprio.

(continua)

(continuação)

18/12/2012	Otávio Leite (PSDB-RJ)	Defende a decisão liminar / Responsabilidade e omissão do CN	A decisão de Fux faz com que a ordem dos trabalhos do CN volte aos parâmetros estatuídos na CF e nos Regimentos. Por coincidência foi a temática dos <i>royalties</i>, mas poderia ser qualquer outra , pela razão simples de que o CN não pode acumular 3 mil matérias para serem deliberadas. O processo legislativo vem sendo maculado, e uma hora o STF iria ser chamado. O CN não pode fugir as suas responsabilidades.
18/12/2012	Washington Reis (PMDB-RJ)	Defende a decisão liminar	A decisão fez garantir a lei no País. O que foi feito no CN, além de inconstitucional, foi uma irresponsabilidade.
18/12/2012	Arolde de Oliveira (PSB-RJ)	Descumprimento da CF / Direitos das Minorias	É triste ver a CF/88 e os regimentos serem desrespeitados, por uma maioria sem liderança, motivada pelo imediatismo. Houve o desmantelamento do sistema partidário, superado por interesses das representações regionais.
18/12/2012	Cesar Colnago (PSDB-ES)	Defende a decisão liminar / STF como guardião da CF e do devido processo legislativo	A decisão honra o STF na sua função de guardião da CF/88. Uma falsa justiça e uma falsa maioria rasgaram a CF/88 e o RCCN, contando com a conveniência da Mesa que dirigia os trabalhos.
18/12/2012	Francisco Floriano (PR-RJ)	Defende a decisão liminar	A justiça foi feita pelo ministro Fux em favor dos Estados produtores de petróleo.
18/12/2012	Assis Carvalho (PT-PI)	Critica a decisão liminar / Vontade da maioria	A decisão do STF, tomada por um ministro carioca, passa por cima do sentimento da Casa. A vontade soberana do povo brasileiro não vai ficar silenciosa e que é questão de tempo para os <i>royalties</i> serem distribuídos entre todos os brasileiros.
18/12/2012	Fábio Ramalho (PV-MG)	Veto dos <i>royalties</i>	Os Estados devem juntar forças e deliberarem sobre o veto dos <i>royalties</i> , promovendo justiça social com sua redistribuição, uma vez que pertencem aos brasileiros.
18/12/2012	Carlos Zarattini (PT-SP)	Critica a decisão liminar / Atos <i>interna corporis</i> / Interferência do STF no CN / Separação dos Poderes	A decisão judicial adentrou em procedimentos internos do CN, tentando impedir que se votem os vetos. É uma decisão que não tem antecedente, equivocada, de um Poder tentando influir nos procedimentos do Poder Legislativo. O Judiciário não pode se colocar acima dos outros Poderes.

(continua)

(continuação)

18/12/2012	Paulo Feijó (PR-RJ)	Defende a decisão liminar / Direitos da Minoria	A decisão fez prevalecer o direito da minoria, fazendo cumprir os regimentos da Casa e do CN. A sessão que votou a urgência para o veto dos <i>royalties</i> foi uma anarquia total. A tentativa de se votar mais de 3 mil vetos em uma única sessão foi uma “forção de barra”, uma desmoralização do CN.
18/12/2012	Carmen Zanotto (PPS-SC)	Critica a decisão liminar / Vontade da maioria	O requerimento de urgência dos <i>royalties</i> foi aprovado em meio a debates democráticos em que todas as partes puderam expor seus argumentos à exaustão.
18/12/2012	Jesus Rodrigues (PT-PI)	Critica a decisão liminar / Interferência de STF no CN / Vontade da maioria	Houve na decisão abuso de poder, um exagero, que, de certa forma, desmoraliza, desrespeita e menospreza o CN. Centenas de parlamentares votaram pela apreciação do veto dos <i>royalties</i> e apenas um ministro concede liminar anulando uma sessão do CN. O assunto deve ser ao menos apreciado pelo Pleno do STF. Apreciar o veto é fazer valer a força do CN contra a força de um só homem.
18/12/2012	Jorge Bittar (PT-RJ)	Veto dos <i>Royalties</i>	É preciso discutir de maneira mais ampla os <i>royalties</i> e a forma de compensação aos outros Estados não produtores.
18/12/2012	Marcos Rogério (PDT-RO)	Decisão liminar / Veto dos <i>Royalties</i>	A decisão do STF sobrestou a pauta do CN até a deliberação dos vetos. Ela não se trata apenas da retirada do veto dos <i>royalties</i> . Todas as matérias estão sobrestadas. A convocação do CN para matérias orçamentárias está desconsiderando a decisão judicial do STF.
18/12/2012	Jandira Feghali (PCdoB-RJ)	Defende a decisão liminar / Direitos da minoria	A questão dos vetos não se trata de matéria <i>interna corporis</i> , mas sim constitucional. Quando não há acordo em uma matéria, o único instrumento que preserva o direito da minoria é a legalidade, através da CF/88 e do regimento.
18/12/2012	Celso Maldaner (PMDB-SC)	Critica a decisão liminar / Autonomia do CN	O CN não vai se “agachar” perante o STF. Será muito humilhante para o CN não tomar a decisão certa de acabar “com esta novela” e fazer justiça com a riqueza que é do povo brasileiro.
18/12/2012	Paulo Foletto (PSB-ES)	Defende a decisão liminar	Houve atropelo regimental na sessão que aprovou a urgência para o veto dos <i>royalties</i> . Tentar votar mais de 3 mil vetos em uma única sessão traz consequências delicadas, com temas extremamente complexos.
18/12/2012	Ronaldo Benedet (PMDB-SC)	Critica a decisão liminar	A CD e os Governadores devem reagir à decisão liminar de Fux, de forma que os recursos dos <i>royalties</i> não fiquem trancados até decisão final do caso.

(continua)

(continuação)

18/12/2012	Janete Rocha Pietá (PT-SP)	Veto dos <i>royalties</i>	Irá enfrentar o veto e defende que os <i>royalties</i> sejam destinados à educação.
18/12/2012	Fábio Trad (PMDB-MS)	Critica a decisão liminar / Vontade da maioria / Separação dos Poderes / Autonomia do CN	Cabe ao STF dar a palavra final como guardião da CF/88, mas a decisão de Fux provocou um subdimensionamento da legitimidade do voto popular, uma vez que 450 deputados expressaram a vontade de milhões de brasileiros, os quais foram preteridos com “uma canetada só”, monocraticamente prolatada. A CD não pode se curvar. O CN deve recorrer da decisão e fazer prevalecer o equilíbrio entre os Poderes.
18/12/2012	Alexandre Santos (PMDB-RJ)	STF como guardião da CF e do devido processo legislativo	O requerimento de urgência para o veto dos <i>royalties</i> “furou a fila” de mais de 3 mil vetos. Houve falhas regimentais e apelos parlamentares foram ignorados. Sempre que a CF/88 e o processo legislativo forem desrespeitados em nome da imposição da maioria, haverá luta no STF.
19/12/2012	Paulo Feijó (PR-RJ)	Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	Votar mais de 3 mil vetos acumulados ao longo de 12 anos descumpra a decisão do STF e é um desastre para a imagem do CN.
19/12/2012	Artur Bruno (PT-CE)	Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	É inaceitável votar mais de três mil vetos por “atacado”, sem analisar lei por lei o motivo do veto. O CN não pode compactuar com isso.
19/12/2012	Chico Lopes (PCdoB-CE)	Critica a decisão liminar / Autonomia do CN	A inclusão de vetos na pauta do CN é política. A decisão do STF foi uma decisão política e o CN vai responder politicamente.
19/12/2012	Esperidião Amin (PP-SC)	Critica a decisão liminar / Votação dos vetos	A bancada do RJ permitiu o desencaixe dos vetos. O STF deveria aplicar a ordem cronológica em seus processos como quer que faça o CN.
19/12/2012	Roberto de Lucena (PV-SP)	Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	É favorável à derrubada do veto dos <i>royalties</i> , mas nada justifica a loucura, insanidade e aberração de votar 3 mil vetos em uma única sessão, sem conhecimento de causa. Tal tentativa é um constrangimento e um transtorno ao CN.
19/12/2012	Alfredo Sirkis (PV-RJ)	Defende a decisão liminar / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	Votar mais de três mil vetos sem discussão é contornar a decisão do STF, é dar um “jeitinho brasileiro”. Tal tentativa vai abrir espaço para uma crise institucional no País. Decisões do STF tem que ser acatadas na sua letra e espírito.

(continua)

(continuação)

19/12/2012	Manato (PDT-ES)	Defende a decisão liminar / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos / Judicialização do processo legislativo	A decisão do STF foi clara e transparente e apontou que estava tudo errado. Apreciar todos os vetos acumulados em um só dia é um absurdo e fere a CF/88. Se isso acontecer o caminho é ir para a Justiça.
19/12/2012	Benjamin Maranhão (PDMB-PB)	Responsabilidade e omissão do CN / Votação dos vetos	A decisão judicial fez chegar à conclusão de que o CN deve enfrentar definitivamente a obrigação de pôr em votação os vetos . O CN deve reafirmar seu Poder, limpando a pauta de vetos.
19/12/2012	Paulo Feijó (PR-RJ)	Defende a decisão liminar / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos / Direitos da minoria	O STF tem que intervir no CN, já que este não respeita o regimento. A maioria manda muito, mas não pode tudo. O regimento existe para que os direitos da minoria sejam respeitados. Votar mais de três mil vetos no afogadilho é uma “manobra” que desmoraliza a imagem do CN e desrespeita a decisão do STF.
19/12/2012	Jorginho Mello (PR-SC)	Votação dos vetos	A decisão do STF deu oportunidade ao CN para “limpar” os vetos e resolver essa “pendenga”, independente se o “livrão” (cédula) é grande e está há tempos mofando. O Brasil precisa disso.
19/12/2012	Bernardo Santana de Vasconcellos (PR-MG)	Critica a decisão liminar / Autonomia do CN / Responsabilidade e omissão do CN	A decisão do STF é descabida. A votação da urgência do veto e escolha da pauta é prerrogativa do CN. O CN deve votar todos os vetos naquele dia e tornar essa prática corriqueira, resgatando a responsabilidade do CN, sob pena de abrir mão de suas prerrogativas. Que isto seja o começo de uma nova rotina: votar os vetos, finalizar e estabelecer a normalidade do processo legislativo , que é um poder-dever.
19/12/2012	Iriny Lopes (PT-ES)	Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	A cédula de vetos com 490 páginas é uma tática que passa por cima da CF/88. Veto é coisa séria. O CN precisa mostrar sua autonomia, mas com respeito à Constituição.
19/12/2012	Ruy Carneiro (PSDB-PB)	Veto dos <i>royalties</i>	O CN tem a oportunidade, de forma regimental, de votar definitivamente os <i>royalties</i> .
19/12/2012	Liliam Sá (PSB-RJ)	Veto dos <i>royalties</i>	O CN não pode atropelar o pacto federativo como fez com o regimento interno.
19/12/2012	Nelson Pellegrino (PT-BA)	Veto dos <i>royalties</i>	Independente de o veto dos <i>royalties</i> ser mantido ou derrubado há que se construir um acordo em torno do tema.

(continua)

(continuação)

19/12/2012	Benedita da Silva (PT-RJ)	Veto dos <i>royalties</i>	A manutenção do veto é garantia dos contratos e do pacto federativo.
19/12/2012	Amauri Teixeira (PT-BA)	Critica a decisão liminar / Autonomia do CN / Falta de representatividade do STF / Vontade da maioria	O CN é uma Casa política, não é um Tribunal para seguir seu rito. A pauta é definida pelos parlamentares, representantes do povo. O rito da Casa política obedece ao desejo do povo e ao critério democrático da maioria e não de uma minoria.
19/12/2012	Arnaldo Jordy (PPS-PA)	Critica a decisão liminar / Autonomia do CN / Vontade da maioria	O CN tem soberania para eleger uma prioridade, uma urgência, isso é regimental. Isso foi a vontade majoritária.
19/12/2012	Sibá Machado (PT-AC)	Votação dos vetos	Apesar de inusitado, irá preencher a cédula de votação de 463 páginas com muito orgulho.
19/12/2012	Fernando Ferro (PT-PE)	Critica a decisão liminar / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	Mesmo contrário ao veto dos <i>royalties</i>, é insensato o CN analisar tantos vetos de forma casuística. Essa tentativa é um absurdo, que vai contra a seriedade do CN. Espero que se tire alguma lição dessa situação e desse tipo de comportamento.
19/12/2012	Ademir Camilo (PSD-MG)	Votação dos vetos	Defende a decisão do Presidente do SF em votar todos os vetos, pois a CF/88 finalmente será cumprida.
19/12/2012	Ribamar Alves (PSB-MA)	Veto dos <i>royalties</i>	A derrubada do veto ajudará a construir um país mais humano e igual.
19/12/2012	Domingos Dutra (PT-MA)	Votação dos vetos	O volume e peso da cédula dos vetos pode ser uma arma que pode voar na sessão tumultuada do Plenário.
20/12/2012	Amauri Teixeira (PT-BA)	Votação dos vetos	Lamenta o encerramento do ano legislativo sem votar os milhares de vetos e o orçamento, já que no ano seguinte o problema persistirá.
20/12/2012	Izalci (PSDB-DF)	Responsabilidade e omissão do CN / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	Os parlamentares não devem ficar lamentando o fato do STF exercer o papel do CN. O Parlamento deve fazer seu dever de casa. Deve-se observar mais a CF, os regimentos das Casas, para que não aconteça novamente o absurdo de se querer votar 3 mil vetos (alguns de 12 anos) em poucos minutos.
20/12/2012	Marllos Sampaio (PMDB-PI)	Votação dos vetos	Lamenta a não votação dos vetos presidenciais e especialmente o dos <i>royalties</i> . Há mais interesses financeiros do que políticos por trás dessa decisão.

(continua)

(continuação)

20/12/2012	Anthony Garotinho (PR-RJ)	Defende a decisão liminar / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos / Responsabilidade e omissão do CN	O CN escapou de um linchamento e suicídio caso votasse os milhares de vetos acumulados. A decisão do STF pede que o CN cumpra a CF e os regimentos que os próprios parlamentares aprovaram. Para ser contra a interferência de um Poder, primeiro deve-se cumprir o que está na lei. O STF deu a oportunidade para que o CN corrija o desvio cometido ao longo de anos. Que de agora em diante, qualquer parlamentar que esteja sentado na cadeira de Presidente do CN saberá que existe um rito para se votar veto, o qual precisa ser cumprido.
20/12/2012	Reguffe (PDT-DF)	Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	O CN viveu um dia infeliz. Não é correto distribuir um livro para parlamentares responderem a mais de 3 mil questionamentos. Irresponsabilidade e vergonha para o Parlamento.
20/12/2012	Francisco Escórcio (PMDB-MA)	Vontade da maioria	O que ocorreu no CN foi um golpe dado à maioria.
20/12/2012	Miro Teixeira (PDT-RJ)	Defende a decisão liminar / Responsabilidade e omissão do CN	Decisões do STF provocadas por parlamentares têm devolvido prerrogativas aos parlamentares. O momento é de celebração, no sentido de cumprir a CF. Não há vergonha em não realizar uma sessão, mas sim em acumular vetos por mais de 10 anos sem exame do Parlamento. O ano de 2013 será um bom ano para o Parlamento.
20/12/2012	João Paulo Lima (PT-PE)	Votação dos vetos / Autonomia do CN	A tentativa de votar os 3.600 vetos foi um esforço louvável. Em várias vezes o CN, em função de acordo, não levou o regimento à risca. Isso é modificar-se e adequar-se à realidade.
20/12/2012	Sebastião Bala Rocha (PDT-AP)	Defende a decisão liminar / Votação dos vetos	Considera válida a interferência do STF no CN, pois foi dessa maneira que o Poder Judiciário forçou o CN a votar os vetos.
20/12/2012	Carmen Zanotto (PPS-SC)	Defende a decisão liminar / Responsabilidade e omissão do CN	Distribuiu-se um “livro” com os milhares de vetos acumulados há 12 anos. O ministro Fux fez um favor a todos os parlamentares ao impor que o CN cumpra a CF. Que os royalties do petróleo sirvam para nós como um exemplo, mas também como um marco para que o Parlamento aprecie e derrube os vetos que entender que sejam necessários.

(continua)

(continuação)

20/12/2012	Cleber Verde (PRB-MA)	Defende a decisão liminar / Responsabilidade e omissão do CN	O ministro Luiz Fux tinha razão ao mandar uma liminar para que o CN obedeça à ordem cronológica dos vetos. Quem sabe assim o CN tenha sua independência de volta e coloque os vetos em apreciação.
21/12/2012	Izalci (PSDB-DF)	Responsabilidade e omissão do CN / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	O CN precisa rever suas ações e fazer seu dever de casa. O STF tem tomado atitudes que seriam de competência do CN. Recebeu-se a pauta única dos vetos com 463 páginas uma hora antes da sessão. O CN deve urgentemente exercer seu papel e resgatar sua credibilidade. A CF e o regimento são claríssimos e os vetos já deveriam ter sido votados há muito tempo. A esperança é que haja uma mudança radical no comportamento do Parlamento, principalmente da Mesa Diretora.
21/12/2012	Luiz Couto (PT-PB)	Judicialização do processo legislativo / Separação dos Poderes	Há culpa do Poder Judiciário e do Legislativo. O STF muitas vezes politiza decisões. Ele deve julgar sem ultrapassar os limites que estabelece a CF. O CN em vez de fazer o debate político e enfrentar suas questões, quando perde uma causa ou se depara com algum problema recorre ao Judiciário, judicializa a política. Não se pode concordar com a queda de braço entre os Poderes, há que se buscar o respeito recíproco.
21/12/2012	Amauri Teixeira (PT-BA)	Votação dos vetos	Deve haver um esforço concentrado para limpar a pauta do CN. Há dificuldades diante das constantes falta de quórum nas sessões do CN. Sessão conjunta deliberativa não funciona, é objeto de chantagem. Tem que acabar com esse tipo de sessão. O CN deve funcionar em sessões separadas, porque a apreciação conjunta é uma farsa. Na prática, tem sido uma farsa. O CN tem que mudar para se fortalecer e resgatar suas prerrogativas.
21/12/2012	Cleber Verde (PRB-MA)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	Se o CN não toma a decisão de apreciar os vetos, que deveria ser seu papel, o Poder Judiciário toma essa decisão por ele.
21/12/2012	Rose de Freitas (PMDB-ES)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	Deve-se cumprir a lei, a CF e o regimento. Jurisprudências são firmadas em sessões sem amparo e burlando o regimento. São criadas jurisprudências que alteram o regimento, que na verdade deveria ser cumprido. Se o Parlamento não quer aquele regimento, que o mude. Não há que se falar em mudança, se não mudarem os comportamentos.

(continua)

(continuação)

04/02/2013	Rose de Freitas (PMDB-ES)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN / Judicialização do processo legislativo	O CN é judicializado porque é capaz de deixar 3 mil vetos sem votação, como se não existisse uma CF que dissesse o que se deve fazer.
04/02/2013	Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN / Prerrogativas do CN	O ministro Fux pode ter exagerado na forma, quando cobrou cronologia de 3 mil vetos, mas reconheceu a omissão do CN por 12 anos. Reconhecido o erro, agora será corrigido. A partir de agora o veto não vai ser mais a última palavra da ação legislativa, será sua apreciação pelo CN.
04/02/2013	Domingos Sávio (PSDB-MG)	Votação dos vetos / Votação do orçamento	O ministro Fux não mudou seu voto, para votar o orçamento é imprescindível apreciarem os vetos, sob pena de rasgar a CF. A interpretação de que veto só tranca veto não está em lugar algum da CF. É necessária a votação dos vetos em regime intenso e agenda estabelecida.
04/02/2013	Ronaldo Caiado (DEM-GO)	Votação dos vetos	É importante que o processo legislativo finalize no CN , com a apreciação dos vetos. Isso significa o reerguimento do CN.
04/02/2013	Chico Alencar (PSOL-RJ)	Votação dos vetos	Como candidato à Mesa da CD propõe um cronograma para apreciação paulatina dos vetos, sem atropelos, toda semana, até a conclusão dessa tarefa.
04/02/2013	Luiz Carlos Heinze (PP-RS)	Veto dos <i>royalties</i>	O CN deve achar uma saída para esse impasse em torno da votação do veto dos <i>royalties</i> .
05/02/2013	Marcus Pestana (PSDB-MG)	Votação dos vetos / Autonomia e prerrogativas do CN / Crítica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	É preciso defender a CF. Há uma crise de credibilidade e legitimação do CN. O CN é afogado por uma ampla maioria construída pelo presidencialismo imperial de cooptação, não exercendo sua prerrogativa de apreciar os vetos. É preciso avanços institucionais por meio de uma ampla reforma política. A tentativa de apreciar 3 mil vetos em único dia foi lamentável e, além de prejudicar a imagem do CN, revela suas fragilidades em construir consensos.
05/02/2013	Anthony Garotinho (PR-RJ)	Votação dos vetos / votação do orçamento / Crítica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	A acusação de que o deputado Molon entrou na Justiça e trancou a pauta do CN é falsa. O que ele pediu, e foi atendido, foi a votação dos vetos na ordem cronológica. A tentativa de votar os 3 mil vetos em única sessão em “urnas feito caixão” foi ridícula. A intransigência daqueles que só votam o orçamento após votar todos os vetos é lamentável.

(continua)

(continuação)

05/02/2013	Esperidião Amin (PP-SC)	Votação dos vetos	A Mesa da CD e do SF não deve praticar atalhos. Esperteza é dizer que o CN pode votar o orçamento e não está obrigado a votar os vetos. Atalho significa não votar os vetos antes de qualquer deliberação.
05/02/2013	Inocêncio Oliveira (PR-PE)	Votação dos vetos	O sistema bicameral é lento pela própria natureza. Deve-se criar um debate para que a legislação ordinária do dia-a-dia e os vetos dela decorrentes sejam responsabilidade da CD.
05/02/2013	Marcus Pestana (PSDB-MG)	Votação dos vetos / Cumprimento da CF / Prerrogativas do CN / Votação do orçamento	O que está em jogo não é a questão dos <i>royalties</i> e sim a observância da CF. O CN está tão marginalizado e esvaziado nas suas prerrogativas que o ciclo legislativo não se completa. O CN se torna uma nulidade institucional. É preciso um esforço concentrado e metodologia racional para apreciar os vetos. Só então, votar o orçamento.
05/02/2013	Daniel Almeida (PCdoB-BA)	Veto dos <i>royalties</i>	É preciso que haja uma definição para que o veto dos <i>royalties</i> seja apreciado.
05/02/2013	Sibá Machado (PT-AC)	Votação dos vetos / Veto dos <i>royalties</i> / Responsabilização de governos anteriores	O PSDB durante oito anos no governo nunca tratou dos vetos. É embaraçoso como os vetos presidenciais foram transformados no assunto do CN. O assunto são os <i>royalties</i> .
05/02/2013	Mauro Benevides (PMDB-CE)	Votação dos vetos / Votação do orçamento	Os vetos e o orçamento são prioridade total no início do ano legislativo. Essa protelação desgasta a imagem do Poder Legislativo. É necessária uma reforma política.
05/02/2013	Nilda Gondim (PMDB-PB)	Veto dos <i>royalties</i>	O veto dos <i>royalties</i> deve ser resolvido com a devida celeridade.
05/02/2013	Ronaldo Caiado (DEM-GO)	Votação dos vetos / Votação do orçamento / Cumprimento da CF / Prerrogativas do CN	Quem obstruiu a votação do orçamento não foi nenhum deputado e sim a decisão judicial. Não há obstrução ao orçamento por parte da oposição desde que se votem os vetos. Querem cassar do Parlamento a prerrogativa de votar vetos. O processo legislativo se encerra com a apreciação do veto, isso é norma constitucional.
05/02/2013	Carlos Souza (PSD-AM)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos	Vetos acumulados deveriam ser votados em bloco, se existisse boa vontade dos parlamentares do RJ, que não querem votar os vetos por conta dos <i>royalties</i> .

(continua)

(continuação)

05/02/2013	Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP)	Votação dos vetos / Prerrogativas do CN / STF como guardião da CF e do devido processo legislativo	Ao CN cabe a última palavra no processo legislativo, prerrogativa que vem sendo negligenciada, deixando o CN de joelhos perante o Poder Executivo. Cabe também aos legisladores respeitar a interpretação das leis dadas pelo Poder Judiciário, notadamente o STF.
05/02/2013	Valmir Assunção (PT-BA)	Votação dos vetos / Responsabilização de governos anteriores	Critica a tentativa de atribuir o acúmulo dos vetos ao atual governo. O acúmulo data de 12 anos atrás. A irresponsabilidade do CN em ficar de joelhos perante o Executivo é do PSDB e do DEM. É preciso que o CN cumpra sua missão.
05/02/2013	André Moura (PSC-SE)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos	Irá trabalhar para que vetos importantes para a sociedade brasileira sejam discutidos e votados, como o veto dos <i>royalties</i> .
05/02/2013	Gladson Cameli (PP-AC)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Votação do orçamento / Omissão e responsabilidade do CN	Há que se limpar a gaveta de responsabilidades do CN, entre elas a apreciação dos vetos, que impede a votação do orçamento. A população brasileira passa por lenta agonia na distribuição dos <i>royalties</i> .
06/02/2013	Jô Moraes (PCdoB-MG)	Votação dos vetos / Votação do orçamento	O ano iniciou com dois grandes desafios. A votação do orçamento e a superação do impasse institucional sobre os vetos, após decisão judicial liminar. Espera que o pleno do STF aprecie a liminar e agilize o processo de funcionamento regimental do CN. Que possa haver um entendimento dos vetos anteriores aos <i>royalties</i> serem deixados para trás.
06/02/2013	Carlos Sampaio (PSDB-SP)	Votação dos vetos / Votação do orçamento / Prerrogativas do CN	Não é possível votar o orçamento antes da apreciação de todos os vetos. Nem o PSDB nem a oposição são contrários à votação do orçamento. Mas há uma decisão judicial dizendo que todas as proposições estão sobrestadas. Precisou o ministro Fux dizer ao CN que temos direito de apreciar um veto, para que o CN voltasse a apreciar vetos.
06/02/2013	Zequinha Marinho (PSC-PA)	Veto dos <i>royalties</i>	A análise do veto dos <i>royalties</i> deve ser feita o mais rapidamente possível.
06/02/2013	Carmen Zanotto (PPS-SC)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN / Cumprimento da CF	O CN precisa efetivamente votar os vetos, para dar uma resposta não só ao STF, mas à sociedade. Independente do governo pelo qual o veto passou, a responsabilidade é do CN. Todo esse debate só aconteceu porque houve um veto importante (<i>royalties</i>). Que a partir de agora se tenha efetivamente um cronograma para análise dos vetos. Se daqui a alguns anos o CN tiver a mesma cobrança é porque não cumpriu a CF e o seu dever.

(continua)

(continuação)

06/02/2013	Dr. Ubiali (PSB-SP)	Votação dos vetos / Cumprimento da CF	Como parlamentar jurou cumprir a CF. O CN deve apreciar os vetos. É um absurdo o que o CN vem fazendo, ao longo de 12 anos, deixando que o país se torne uma pseudodemocracia, em que se desrespeita a CF. Apesar de ser da base aliada, não concorda em absoluto em não votar os vetos presidenciais, mesmo que seja um a um. E o Presidente do CN não pode usar o artifício de não convocar o Parlamento.
06/02/2013	Edinho Araújo (PMDB-SP)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos	A questão dos <i>royalties</i> e dos 3 mil vetos acumulados devem ser prioridade do CN.
07/02/2013	Izalci (PSDB-DF)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	Os congressistas não têm exercido seu papel parlamentar. Há item na pauta de veto do ano 2000. A pauta deveria estar trancada há 12 anos. O CN tem responsabilidade não só de cuidar desse passivo como a partir de agora não deixar acumular nenhum veto. O CN está sendo omisso nas suas responsabilidades básicas.
08/02/2013	Izalci (PSDB-DF)	Votação dos vetos / Votação do orçamento / Prerrogativas do CN	Como votar o orçamento deixando para trás mais de 3 mil vetos? A decisão do ministro Fux foi clara, devem-se votar os vetos na ordem. É preciso fazer uma pauta especial para votar todos os vetos. O CN não pode deixar de cumprir seu papel.
08/02/2013	Augusto Carvalho (PPS-DF)	Votação dos vetos	Não é questão de oposição ou situação, o que faltou foi vontade política, especialmente da Mesa do CN, para se chegar a um acordo e ao menos iniciar a votação dos vetos, diante da decisão do STF. É preciso resgatar a imagem e a credibilidade do Parlamento brasileiro.
08/02/2013	Amauri Teixeira (PT-BA)	Votação dos vetos / Responsabilização de governos anteriores	Cita uma proposta do Presidente da CD para superar a questão dos vetos. Se não for possível um acordo, que se vote um a um, intensificando o ritmo de trabalho. O acúmulo vem desde a época do governo FHC.
14/02/2013	Leonardo Gadelha (PSC-PB)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Votação do orçamento	A decisão judicial do ministro Fux criou um imbróglio que perdura até então. A sociedade espera uma resposta do Parlamento. É preciso construir um acordo em torno dos vetos e votar também o orçamento. O veto dos <i>royalties</i> é um anseio dos estados não produtores de petróleo.

(continua)

(continuação)

14/02/2013	Dr. Ubiali (PSB-SP)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN / Votação do orçamento / Cumprimento da CF	O CN tem culpa pela não votação do orçamento, devido ao erro crasso que tem cometido em razão da não votação dos vetos. Os parlamentares estão deixando a determinação constitucional de votação dos vetos apenas ao Presidente do CN. Não se pode aceitar essa decisão monocrática, sob pretexto da governabilidade, para negar o conhecimento dos fatos à sociedade e para ter mais força política, de não apreciar os vetos. Jurou-se cumprir a CF, então se deve cumpri-la. Se há mais de 3 mil vetos aguardando votação é claro o erro do CN, que tem que ser corrigido. Não se pode deixar na mão do Presidente do SF, numa decisão monocrática, a definição de qual veto será votado, pois isso não está escrito na CF. O Presidente do CN não tem esse direito. Ele tem na verdade o dever de pautar os vetos, caso contrário sustam-se os trabalhos do CN. O CN precisa demonstrar vontade de resolver o problema.
14/02/2013	Domingos Dutra (PT-MA)	Defende a decisão liminar / Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	O maior responsável pelo caos vigente, pela omissão, não é o ministro do STF, são os parlamentares, são os Presidentes do CN. Nos 12 anos de vetos acumulados, José Sarney presidiu o CN por 6 anos, então é responsável por pelo menos 50%, em que se utilizou da sua posição para fazer barganha política, para chantagear o governo e deixar o CN de joelhos. O ministro Fux está de parabéns, pois sem a liminar os vetos chegariam a 10 mil e não seriam apreciados.
14/02/2013	Izalci (PSDB-DF)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Votação do orçamento / Autonomia do CN	Querem atribuir a não votação do orçamento ao PSDB à oposição. A questão do orçamento é da base do governo. Mas essa votação só pode ocorrer após votar todos os vetos. Não se pode votar o veto dos <i>royalties</i> em detrimento dos demais. Não dá para o CN ficar de joelhos para o Executivo sempre. É preciso resgatar a autonomia do CN.
18/02/2013	Átila Lins (PSB-AM)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Votação do orçamento	Não adianta o CN tentar aprovar o orçamento e deixar sem solução o problema dos vetos, inclusive a questão dos <i>royalties</i> . É melhor esperar uma decisão do Plenário do STF para retirar todas as dúvidas desse deslinde.

(continua)

(continuação)

18/02/2013	Izalci (PSDB- DF)	Votação dos vetos / Autonomia do CN / Prerrogativas do CN / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	Destaca matéria da mídia em que o governo quis adiar a votação do orçamento até o STF se pronunciar definitivamente sobre os vetos. Quem tem que definir a questão dos vetos é o Parlamento, e não o STF, muito menos o Executivo. Votar vetos é uma obrigação e uma prerrogativa do CN, independente da posição do STF e do Executivo. O que não pode é tentar se votar os 3 mil vetos em bloco, em uma hora, em única sessão. E nem empurrar com a barriga. Daqui para frente, não acumular mais. Vetou, vamos votar. É preciso resolver definitivamente essa questão.
19/02/2013	Augusto Carvalho (PPS-DF)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Cumprimento da CF / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	As lideranças do governo estão mais confundindo do que explicando a decisão do STF, de exigir a apreciação dos vetos. A liminar não decorre de interpretação, mas do próprio texto constitucional. A CF deve ser respeitada. Preocupação com a possibilidade de se votar em bloco centenas de vetos.
20/02/2013	Miro Teixeira (PDT-RJ)	Votação dos vetos / Prerrogativas do CN	Está na hora de lutar de novo pelas prerrogativas do CN. Temos que recorrer a outro Poder pelas prerrogativas do CN de apreciar vetos.
20/02/2013	Marcus Pestana (PSDB- MG)	Votação dos vetos / Prerrogativas do CN / Cumprimento da CF	Critica o fato de o Presidente da CD ir ao STF pedir esclarecimentos de como apreciar os vetos e o orçamento, para dizer qual conduta correta para desempenhar o papel do CN. Há 13 anos o CN não aprecia vetos, deixando o processo legislativo inconcluso. O CN perdeu papel e poder e o Executivo se agigantou. A decisão liminar do ministro Fux abriu uma janela de oportunidade para se resgatar o respeito à CF e às prerrogativas do CN.
21/02/2013	Izalci (PSDB- DF)	Votação dos vetos / Prerrogativas do CN / Omissão e responsabilidade do CN	Não se pode mais abrir mão das prerrogativas parlamentares. É um absurdo o fato de que os vetos ainda não tenham sido votados. É inadmissível ficar sem votar 3 mil vetos. Já se passaram 21 dias e nada foi deliberado. O CN já devia estar votando os vetos, é inadmissível pedir autorização para o STF, para o Executivo. Não votam porque não querem.
20/02/2013	Sandro Mabel (PMDB- GO)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Votação do orçamento	O impasse sobre o veto dos <i>royalties</i> pode atrasar ainda mais a questão do orçamento, que foi adiado mais uma vez. Espera que o STF faça o quanto antes o destrancamento da pauta do CN. O orçamento não deveria ser vinculado aos vetos.

(continua)

(continuação)

20/02/2013	Mauro Teixeira (PT-BA)	Votação dos vetos / Votação do orçamento	Há uma nota do ministro Fux dizendo que a sua decisão é para apreciar os vetos na ordem cronológica, ela não diz que trava todas as matérias do CN. Mesmo assim, o CN continua sem votar nada.
25/02/2013	Mauro Benevides (PMDB-CE)	Decisão do Plenário do STF / Votação dos vetos	Expectativa com relação à decisão do Pleno do STF acerca da liminar do ministro Fux e a definição dos problemas judicializados, como os vetos e o orçamento, que poderá estabelecer a normalidade congressual.
25/02/2013	Izalci (PSDB-DF)	Votação dos vetos	Espera que na semana se resolva definitivamente a questão dos vetos. Não dá para ficar, <i>ad referendum</i> , esperando o STF ou o Executivo dar as ordens para o CN trabalhar.
26/02/2013	Átila Lins (PSD-AM)	Decisão do Plenário do STF / Votação dos vetos	Expectativa com relação à decisão do Pleno do STF acerca da liminar do ministro Fux, e a possível definição que possibilite o exame dos vetos e a forma como se dará essa apreciação.
26/02/2013	Carlos Eduardo Cadoca (PSC-PE)	Decisão do Plenário do STF / Votação dos vetos / Votação do orçamento	Expectativa com relação à decisão do Pleno do STF acerca da liminar do ministro Fux, maior empecilho para conclusão do orçamento. Apesar desse entrave é importante haver uma interpretação constitucional para que de agora em diante se conclua o rito do processo legislativo. O CN deve apreciar os vetos em até 30 dias ou haverá o sobrestamento da pauta.
26/02/2013	Alexandre Santos (PMDB-RJ)	Decisão do Plenário do STF / Votação dos vetos / Cumprimento da CF	Expectativa com relação à decisão do Pleno do STF acerca da liminar do ministro Fux. A CF deve ser respeitada e os vetos analisados cronologicamente. O CN deve votar veto a veto.
27/02/2013	Arolde de Oliveira (PSD-RJ)	Decisão do Plenário do STF / Votação dos vetos / Omissão e responsabilidade do CN / Cumprimento da CF	Expectativa com relação à decisão do Pleno do STF acerca da liminar do ministro Fux. Não vai ser uma decisão fácil para o STF. O CN não cumpre a CF, não cumpre o regimento, e isso acarreta essa situação complexa. O CN faz as leis e não cumpre. Enquanto o STF interpreta a CF, o CN fica cada vez mais desgastado.
27/02/2013	André Figueiredo (PDT-CE)	Votação dos vetos / Prerrogativas do CN	Não se pode deixar que o último ato legislativo seja o veto presidencial. É preciso que o CN se imponha em defesa de suas prerrogativas, limpando a pauta e votando os vetos. A CF é clara, é preciso votar os vetos antes de qualquer outra medida pelo CN.
27/02/2013	Eduardo Sciarra (PSD-PR)	Votação dos vetos	É o momento de o CN enfrentar a votação dos vetos.

(continua)

(continuação)

28/02/2013	Mauro Benevides (PMDB-CE)	Decisão do Plenário do STF / Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Votação do orçamento	Entende que com a decisão do Pleno do STF os vetos podem ser apreciados independentemente da ordem cronológica, e que esse ordenamento deve inserir-se no contexto das atribuições do Poder Legislativo. Com isso é possível tão logo votar o veto dos <i>royalties</i> e o orçamento.
28/02/2013	Marllos Sampaio (PMDB-PI)	Decisão do Plenário do STF / Veto dos <i>royalties</i> / Votação do orçamento	Com a derrubada da decisão liminar do ministro Fux pelo Pleno do STF, que barrava as votações do CN, vai ser possível votar o veto dos <i>royalties</i> e o orçamento.
28/02/2013	Izalci (PSDB-DF)	Decisão do Plenário do STF / Votação dos vetos / Cumprimento da CF / Prerrogativas do CN	O STF derrubou a liminar e restabeleceu o que está claro. Não seria preciso consultar o STF, basta o CN fazer seu dever de casa. A CF é muito clara, basta cumpri-la. Só há que consultar o STF quando existir dúvida, que não é o caso. Independente de quem foi Presidente do CN à época, é essencial o cumprimento da CF a partir de agora. Como parlamentar de primeiro mandato não abre mão. E, se não votarem, se quiserem atropelar a CF, volta-se ao Supremo.
28/02/2013	Dr. Ubiali (PSB-SP)	Votação dos vetos	Questiona onde está na CF que os vetos que perderam objeto podem ser arquivados, e os vetos acumulados podem ser votados em bloco.
28/02/2013	Jesus Rodrigues (PT-PI)	Decisão do Plenário do STF / Veto dos <i>royalties</i>	A decisão do Pleno do STF mostra que o CN poderia sim, no ano anterior, ter escolhido o veto dos <i>royalties</i> para votar.
28/02/2013	Amauri Teixeira (PT-BA)	Decisão do Plenário do STF / Votação dos vetos / Veto dos <i>royalties</i> / Responsabilização de governos anteriores / Autonomia do CN	Há 12 anos não se apreciam vetos, que não se cumpre a CF. Essa história começou com o Sr. Antônio Carlos Magalhães, do DEM. Os defensores da CF de hoje, foram os fraudadores de 12 anos atrás. Enquanto o STF manteve a liminar, o STF era importante. O MS ainda será julgado, mas mandar apreciar todos os vetos criará uma paralisia no CN. Se o veto é problema político, o CN pode selecionar quais vetos votar com precedência, como o dos <i>royalties</i> . O CN não é uma Casa burocrata.
28/02/2013	Darcísio Perondi (PMDB-RS)	Veto dos <i>royalties</i> / Autonomia do CN	Novos ventos, altivez, autonomia e independência do Poder Legislativo. Espera a derrubada do veto dos <i>royalties</i> .

(continua)

(continuação)

01/03/2013	Izalci (PSDB-DF)	Decisão do Plenário do STF / Votação dos vetos / Prerrogativas do CN	O que o STF decidiu foi que uma decisão liminar e monocrática não poderia suspender a atividade de outro Poder. O STF não entrou no mérito da questão, se o veto deve ou não ser votado na ordem, se tranca ou não a pauta. Porém isso está muito claro na CF. O fato de gestões anteriores não ter votado não significa que os parlamentares deste mandato abram mão de suas prerrogativas de votar vetos.
01/03/2013	Maurício Quintella Lessa (PR-AL)	Decisão do Plenário do STF / Votação dos vetos / Separação dos Poderes / Autonomia do CN	A decisão do Pleno do STF permitiu que o CN aprecie os vetos sem ser de forma cronológica. Isso é importante, pois o STF não pode imiscuir na pauta do CN. Acertou o STF. A pauta e a ordem cronológica de apreciação do veto é decisão política e tem que ser feita pelo CN.
01/03/2013	Dr. Ubiali (PSB-SP)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN / Cumprimento da CF	A decisão liminar do ministro Fux levantou um problema muito sério. Não tenho nada contra os Srs. Renan Calheiros ou José Sarney, mas estudo a possibilidade de pedir a cassação deles. A CF é clara. É preciso primeiro votar os vetos. O Presidente do CN, numa posição monocrática, não pode decidir pôr em votação ou não uma determinada matéria. Isso não pode ser assim, está errado. A CF está certa. Esse comportamento, essa negligência que nós tivemos aqui é que está errada. Os parlamentares têm obrigação, daqui para a frente, de não aceitar mais que isso aconteça. Os senadores Renan e Sarney podem dizer: “Bom, mas era a prática. Eu só segui a prática.” Tudo bem. Se era a prática, vamos seguir a prática. Mas temos que corrigir isso, no mínimo, daqui para frente.
01/03/2013	Átila Lins (PSD-AM)	Decisão do Plenário do STF / Veto dos <i>royalties</i> / Autonomia do CN	A decisão do Pleno do STF entendeu que cabe ao CN elaborar sua pauta. Seria um absurdo o STF dizer como votar ou organizar a pauta do Legislativo. O STF repôs a ordem e assim o CN poderá deliberar o veto dos <i>royalties</i> .

(continua)

(continuação)

04/03/2013	Nilson Pinto (PSDB-PA)	Votação dos vetos / Veto dos <i>royalties</i> / Responsabilidade e omissão do CN / Cumprimento da CF	As discussões acerca do veto dos <i>royalties</i> acabaram trazendo ao conhecimento da população brasileira a existência de mais de 3 mil vetos engavetados no CN, sem sequer terem sido analisados, cuja reação geral foi de indignação e críticas ao Parlamento. Isso é impressionante, já que a CF diz que o veto deve ser apreciado em 30 dias. Há 13 anos o Presidente veta projetos aprovados no Parlamento e fica por isso mesmo. Parlamentares foram acusados de omissão e negligência com razão. O CN tem o dever de analisar os vetos. Infelizmente por anos o CN recebe o veto e nada faz, se cala. A origem dessa distorção é a hipertrofia do Executivo em nosso sistema presidencialista. Ao longo dos anos, o CN tem sido cooptado a fazer o que o Executivo deseja. Mais do que omissão e negligência, trata-se também de subserviência. Agride-se a CF e o equilíbrio entre os Poderes para demonstrar vassalagem. Isso não pode continuar, isso precisa acabar. Chegamos ao fundo do poço, e a votação do veto dos <i>royalties</i> vai ensejar a possibilidade de mudança de rumo, de iniciar um novo movimento de valorização do CN.
04/03/2013	Mauro Benevides (PMDB-CE)	Votação dos vetos / Veto dos <i>royalties</i> / Omissão e responsabilidade do CN	O patamar de 3.200 vetos acumulados deixa muito mal a imagem do CN perante a opinião pública, pois significa que o Parlamento não cumpriu em tempo hábil o seu dever como representante da população. É preciso suscitar essa preocupação de fazer cumprir o dever, examinando tempestivamente os vetos e não deixando que se acumulem, dando lugar a que haja judicialização, como ocorreu no debate passionalizado em torno dos <i>royalties</i>.
04/03/2013	Esperidião Amin (PP-SC)	Votação dos vetos / Veto dos <i>royalties</i> / Autonomia do CN	Votar o veto dos <i>royalties</i> é demonstração de autonomia do CN. Mas não se pode esquecer a totalidade dos vetos não apreciados. Deve haver um esforço para racionalmente apreciar todos esses vetos. É preciso o CN, a partir da votação do veto dos <i>royalties</i> , estar alerta para cumprir o seu papel.
04/03/2013	Francisco Escórcio (PMDB-MA)	Decisão do Plenário do STF / Veto dos <i>royalties</i>	Com a decisão do Pleno do STF o CN pode e deve derrubar o veto dos <i>royalties</i> .

(continua)

(continuação)

04/03/2013	Danilo Forte (PMDB-CE)	Veto dos <i>royalties</i> / Autonomia do CN	Expectativa para a sessão do CN que decidirá de forma autônoma e soberana sobre o veto dos <i>royalties</i> .
04/03/2013	Júlio César (PSD-PI)	Decisão do Plenário do STF / Veto dos <i>royalties</i> / Vontade da maioria	O STF disse que pode votar os vetos independentemente da ordem cronológica. Espera a derrubada do veto dos <i>royalties</i> , restabelecendo a vontade da maioria.
04/03/2013	Edinho Bez (PMDB-SC)	Veto dos <i>royalties</i>	Não tem dúvidas de que o veto dos <i>royalties</i> será derrubado pelo CN.
05/03/2013	Fernando Marroni (PT-RS)	Veto dos <i>royalties</i>	Votará pela permanência do veto e defende que os recursos dos <i>royalties</i> sejam investidos em educação.
05/03/2013	Carlos Alberto (PMN-RJ)	Decisão do Plenário do STF / Veto dos <i>royalties</i>	A decisão do STF referiu-se tão somente ao rito processual da ordem dos vetos. Certamente governadores do RJ e ES ingressarão no STF com ADI para questionar a constitucionalidade da lei dos <i>royalties</i> após a votação do veto.
05/03/2013	Lúcio Vieira Lima (PMDB-BA)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa com a análise do veto dos <i>royalties</i> , primeira etapa para o fortalecimento do municipalismo.
05/03/2013	José Stédile (PSB-RS)	Veto dos <i>royalties</i>	O Brasil inteiro acompanha com muita atenção a votação do veto dos <i>royalties</i> . Espera a derrubada do veto.
05/03/2013	Júlio César (PSD-PI)	Veto dos <i>royalties</i> / Vontade da maioria	O CN vai viver um dos momentos mais importantes de sua história porque vai reativar a vontade soberana do povo brasileiro, vetada pela Presidente no caso dos <i>royalties</i> .
05/03/2013	Valdir Colatto (PMDB-SC)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos	Expectativa que o CN derrube o veto dos <i>royalties</i> e o país receba esses recursos. Cientifica a Casa que apresentará proposta modificando o rito constitucional dos vetos, de forma que se ele não for apreciado em 30 dias cairá por decurso de prazo. Isso colocará ordem no CN e nos trilhos a questão dos vetos que, dessa forma, não terá novamente 3 mil vetos engavetados.

(continua)

(continuação)

05/03/2013	Domingos Sávio (PSDB-MG)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Autonomia do CN / Cumprimento da CF	O CN tem hoje uma missão importante de apreciar o veto dos <i>royalties</i>. Mas o CN não pode ignorar sua responsabilidade na apreciação dos demais vetos e continuar a dizer que o STF decidiu que não há urgência. O que o STF fez foi devolver a soberania do Legislativo para que ele cumpra a CF, que é clara: após 30 dias o veto tranca a pauta. Apoiar a proposta de alterar a CF, pois o presidencialismo de coalizão utiliza de sua maioria para influenciar e impedir o CN para que vetos não sejam pautados e votados.
05/03/2013	Marcelo Castro (PMDB-PI)	Crítica a decisão liminar / Veto dos <i>royalties</i> / Autonomia do CN	Expectativa com a votação do veto dos <i>royalties</i> . A liminar do ministro Fux inventou que vetos têm que ser votados em ordem cronológica. Onde está isso na CF? Quem estabelece essa ordem é o CN. É o CN que tem que votar uma lei dizendo se querem ou não votar vetos em ordem cronológica.
05/03/2013	Simão Sessim (PP-RJ)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos	Crítica o fato de alguns parlamentares buscarem argumentos que não existem na CF ou no regimento para justificar a colocação de um veto à frente de outros já vencidos.
05/03/2013	Renato Molling (PP-RS)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa com a derrubada do veto dos <i>royalties</i> .
05/03/2013	Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa com a derrubada do veto dos <i>royalties</i> e pede os votos de toda a bancada do estado do Ceará.
05/03/2013	Fernando Jordão (PMDB-RJ)	Veto dos <i>royalties</i>	Todo mundo quer dinheiro, mas estão quebrando regras. O caminho novamente é errado e irá depender mais uma vez do STF.
05/03/2013	Roberto Freire (PPS-SP)	Votação dos vetos	Crítica o fato da Presidência da República publicar retificação, em diário oficial extraordinário, de vários vetos no mesmo dia marcado para ocorrer sessão do CN. Isso desmoraliza o CN.
05/03/2013	Paulo Henrique Lustosa (PMDB-CE)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa com a derrubada do veto dos <i>royalties</i> . Esse veto lembrou as dificuldades que vivem os municípios.
05/03/2013	Alfredo Sirkis (PV-RJ)	Veto dos <i>royalties</i>	A derrubada do veto é uma agressão à CF e aos princípios federativos. É inconcebível a base do governo ficar contra a Presidente da República.

(continua)

(continuação)

05/03/2013	Anthony Garotinho (PR-RJ)	Veto dos <i>royalties</i>	O governo publicou de forma equivocada o veto dos <i>royalties</i> , o que compromete sua votação, uma vez que sequer as cédulas foram alteradas.
06/03/2013	Carlos Souza (PSD-AM)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa com a derrubada do veto dos <i>royalties</i> .
06/03/2013	Jhonatan de Jesus (PRB-RR)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa com a derrubada do veto dos <i>royalties</i> , que vão levar dignidade aos municípios.
06/03/2013	Assis Carvalho (PT-PI)	Veto dos <i>royalties</i> / Decisão do Plenário do STF / Autonomia do CN	Expectativa com a derrubada do veto dos <i>royalties</i> , que representa o interesse da maioria do povo brasileiro. Lutou-se para que o CN tivesse respeitado seu direito de legislar e esse direito foi garantido com o Pleno do STF derrubando a liminar que impedia a votação do veto dos <i>royalties</i> .
06/03/2013	Paulo Feijó (PR-RJ)	Veto dos <i>royalties</i>	Espera que o bom senso prevaleça. O RJ irá lutar no STF pelos direitos que têm. Além disso, há erro material na publicação do veto que macula a votação.
06/03/2013	Artur Bruno (PT-CE)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa com a derrubada do veto dos <i>royalties</i> , dia histórico em Brasília.
06/03/2013	João Ananias (PCdoB-CE)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa com a derrubada do veto dos <i>royalties</i> .
06/03/2013	Benedita da Silva (PT-RJ)	Veto dos <i>royalties</i>	A derrubada do veto significa um desrespeito com o pacto federativo.
06/03/2013	Hugo Motta (PMDB-PB)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa com a derrubada do veto dos <i>royalties</i> .
06/03/2013	Hugo Leal (PSC-RJ)	Veto dos <i>royalties</i>	Critica a votação nesta data, pois nada justifica pinçar um veto dentre os mais de 3 mil vetos pendentes.
06/03/2013	Ronaldo Caiado (DEM-GO)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa com a derrubada do veto dos <i>royalties</i> .
06/03/2013	André Zacharow (PMDB-PR)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa com a derrubada do veto dos <i>royalties</i> .

(continua)

(continuação)

06/03/2013	Marcelo Almeida (PMDB-PR)	Veto dos <i>royalties</i>	É mais fácil e eleitoreiro votar pela derrubada do veto. Mas essas mudanças no pacto federativo certamente irão acarretar ações no STF, que mais uma vez terá que revogar ou reformar uma legislação aprovada no CN.
SESSÕES DO SENADO FEDERAL			
17/12/2012	Aníbal Diniz (PT-AC)	Veto dos <i>royalties</i> / Autonomia do CN	A possibilidade de derrubar o veto dos <i>royalties</i> é o ápice do momento de afirmação do Poder Legislativo, ato da máxima importância para o Estado democrático.
17/12/2012	Waldemir Moka (PMDB-MS)	Veto dos <i>royalties</i> / Vontade da maioria	O processo legislativo se encerra quando o veto é apreciado, o que não tem acontecido. No caso do veto dos <i>royalties</i> a maioria do CN aprovou requerimento regimentalmente previsto para que o veto fosse apreciado.
17/12/2012	Casildo Maldaner (PMDB-SC)	Veto dos <i>royalties</i> / Vontade da maioria	A maioria esmagadora decidiu apreciar o veto dos <i>royalties</i> . A aprovação da urgência rebate o argumento de que as dezenas de vetos acumulados deveriam seguir a fila.
17/12/2012	José Sarney (PMDB-AP)	Decisão liminar	Comunica ao Plenário do SF a decisão liminar do ministro Fux sobre o veto dos <i>royalties</i> . Determina à Advocacia do SF que entre com pedido de reconsideração da decisão e agravo de instrumento.
17/12/2012	Lindbergh Farias (PT-RJ)	Defende a decisão liminar / Direitos da minoria / Devido processo legislativo	A decisão do ministro Fux é muito equilibrada. A CF é clara: não votou o veto em 30 dias, tranca-se a pauta. O STF tem clara posição de respeitar as minorias e o devido processo legislativo. Há uma maioria, mas a minoria tem que ter seu direito preservado pelo regimento e pela CF. A decisão judicial não se trata de interferência no papel do Legislativo.
17/12/2012	Waldemir Moka (PMDB-MS)	Critica a decisão liminar / Interferência do STF no CN / Vontade da maioria	A decisão do ministro Fux é ingerência indevida na pauta do CN. Ter que votar mais de 3 mil vetos significa que tudo que foi votado até então é juridicamente incorreto. O requerimento de urgência serviu exatamente para pinçar um veto específico e colocá-lo como primeiro da fila.
17/12/2012	Aníbal Diniz (PT-AC)	Critica a decisão liminar / Interferência do STF no CN / Autonomia do CN / Prerrogativas do CN / Vontade da maioria	O CN deve recorrer imediatamente da decisão para que os demais ministros do STF se manifestem. Estamos abrindo mão de nossas prerrogativas, na medida em que entregamos ao STF uma decisão que é do CN. A aprovação da urgência do veto dos <i>royalties</i> foi o primeiro grito de autoafirmação do CN, que tem a última palavra no processo legislativo. O STF cassou uma decisão da maioria. Assuntos parlamentares devem ser tratados no Parlamento.

(continua)

(continuação)

17/12/2012	Inácio Arruda (PCdoB-CE)	Critica a decisão liminar do STF / Interferência do STF no CN / Autonomia do CN / Vontade da maioria	Quem ordena os trabalhos do CN é a Mesa do CN. Nenhum partido foi ao STF dizer como a Corte deveria ordenar seus trabalhos. O requerimento de urgência foi do Parlamento, da maioria esmagadora do CN, cabível para qualquer matéria. Já foi feito isso inúmeras vezes, inclusive em relação a veto. A solução deve se dar na Casa política e não no STF.
17/12/2012	Cristovam Buarque (PDT-DF)	Decisão liminar / Responsabilidade e omissão do CN	Preocupação com o bom funcionamento das instituições. O Parlamento deve refletir sobre como está agindo, deixando que o STF termine sendo obrigado a legislar por deficiência nossa. Ou o CN está cometendo erros em algum momento, ou o STF está cometendo erros.
17/12/2012	Eduardo Lopes (PRB-RJ)	Defende a decisão liminar / Cumprimento da CF	O processo legislativo na sessão do CN foi atropelado. Questões de ordem não foram respondidas. Houve uma série de erros. No voto irá perder na questão dos <i>royalties</i> , mas o regimento e a CF têm que ser obedecidos.
17/12/2012	Eunício Oliveira (PMDB-CE)	Decisão liminar / Votação do orçamento	Apoia o recurso do CN contra a decisão liminar do ministro Fux. Preocupação com a votação do orçamento e dos projetos de crédito. Dúvida se a pauta está travada para essas matérias. O CN vai ficar esperando uma decisão do STF para reabrir sua pauta?
17/12/2012	José Sarney (PMDB-AP)	Decisão liminar / Votação dos vetos / Votação do orçamento	A decisão restringe-se aos vetos, ela não manda suspender a sessão do CN, que pode votar o orçamento e os projetos de crédito.
17/12/2012	Ana Rita (PT-ES)	Defende a decisão liminar / Direitos da minoria	A decisão do STF vai possibilitar uma melhor discussão sobre os <i>royalties</i> , e que uma maioria não atropela a minoria.
18/12/2012	Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)	Critica a decisão liminar / Vontade da maioria / Atos <i>interna corporis</i> / Autonomia do CN	O SF e o país foram surpreendidos pela decisão do ministro Luiz Fux. Com a aprovação do requerimento de urgência para o veto dos royalties por ampla maioria não se estava desobedecendo qualquer dispositivo legal, procedimento adotado outras vezes. Além do recurso judicial, é preciso que o CN ache uma saída para não ficar paralisado. A decisão liminar paralisa o CN e altera suas regras internas. As decisões políticas cabem ao CN.
18/12/2012	Wellington Dias (PT-PI)	Votação dos vetos	A solução encontrada para o impasse é o CN apreciar todos os vetos em bloco.

(continua)

(continuação)

18/12/2012	Eduardo Lopes (PRB-RJ)	Defende a decisão liminar / Direitos da minoria / Cumprimento da CF / Judicialização do processo legislativo	A decisão restabeleceu a ordem para a correta apreciação do veto dos <i>royalties</i> , que vinha sendo feito com desprezo às regras regimentais e constitucionais. Os diversos apelos na sessão do CN foram desprezados. O argumento de interferência do STF no CN é fictício. Houve flagrante prejuízo aos direitos das minorias. É um pesar e frustrante ser necessário ir ao STF para que as regras do processo legislativo sejam observadas. Seus apelos não foram ouvidos no CN, mas chegou aos ouvidos do ministro Luiz Fux.
18/12/2012	Magno Malta (PR-ES)	Votação dos vetos / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	A tentativa de votar os mais de 3 mil vetos em globo, sem analisar o mérito de cada um deles, é uma manobra e uma irresponsabilidade.
18/12/2012	Inácio Arruda (PCdoB-CE)	Veto dos <i>royalties</i> / Vontade da maioria	A decisão do CN foi soberana e legítima de distribuir melhor a riqueza dos <i>royalties</i> .
18/12/2012	Eduardo Lopes (PRB-RJ)	Votação dos vetos / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	A tentativa de votar 3 mil vetos em bloco é temerária. Se existe esse acúmulo é porque não foram votados, em desobediência à CF.
18/12/2012	Casildo Maldaner (PMDB-SC)	Critica a decisão liminar / Atos <i>interna corporis</i> / Autonomia do CN	O CN entendeu que era conveniente votar a urgência, e escolheu votar esse veto, diante do clamor nacional. Espera que o recurso no STF diga que o assunto é <i>interna corporis</i> .
18/12/2012	Francisco Dornelles (PP-RJ)	Defende a decisão liminar / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	A decisão do STF também fala da necessidade de instituir a comissão mista para analisar o veto, o que impede a apreciação dos vetos em bloco.
19/12/2012	Eduardo Lopes (PRB-RJ)	Defende a decisão liminar / Responsabilidade e omissão do CN / Cumprimento da CF / Votação dos vetos / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	A culpa pelos mais de 3 mil vetos acumulados é do próprio CN e não do Poder Judiciário. Não é o STF que está interferindo, mas o CN que vem há 10 anos desobedecendo a CF. É preciso uma agenda e um cronograma para se votar esses vetos até limpar a pauta, e não em bloco como tentaram fazer.

(continua)

(continuação)

19/12/2012	João Capiberibe (PSB-AP)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN / Crítica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	Foi surpreendido com a chegada da cédula de votação no gabinete com 463 páginas e 3.060 vetos para serem lidos, analisados e votados em uma única sessão. Isso de fato foi surpreendente. Não imaginava que o CN pudesse agir com tamanha improvisação. Como se passar 12 anos sem que o CN não aprecie os vetos? Isso não é novidade, faz parte do jogo político. Temos um problema que é interno, de fato, interna corporis: é não decidir.
19/12/2012	Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)	Decisão liminar / Votação dos vetos / Veto dos <i>royalties</i>	Lamenta o cancelamento da sessão do CN e o fato não ter havido condições políticas para superar o problema dos vetos e chegar à questão dos <i>royalties</i> , solução para o Brasil.
19/12/2012	Pedro Taques (PDT-MT)	Votação dos vetos / Cumprimento da CF / Crítica a tentativa de votar em bloco todos os vetos / Prerrogativas do CN	Parlamentares foram surpreendidos nos corredores da CD com vários caixões funerários (urnas). Ali estava se enterrando a decência parlamentar. Votar mais de 3 mil vetos em menos de uma hora seria uma anarquia legislativa. O CN armou uma votação fictícia apenas para fazer um estelionato a uma decisão do STF. Ser favorável à distribuição dos <i>royalties</i> não significa ignorar o regimento e a CF. O CN, ao não analisar os vetos, além de abrir mão de suas prerrogativas, se submete à força do Poder Executivo.
19/12/2012	Blairo Maggi (PR-MT)	Votação dos vetos / Veto dos <i>royalties</i> / Responsabilidade e omissão do CN	Desde que chegou ao SF sente falta da deliberação dos vetos, última perna da democracia. O CN tem que ter a última palavra sobre o veto. A não deliberação é um defeito grave na ordenação do dia a dia. E foi o veto dos <i>royalties</i> que suscitou tudo isso. Juntamente com a chamada de atenção do STF, espera que daqui para frente o CN coloque em dia todas as questões dos vetos parados até hoje.
19/12/2012	Paulo Paim (PT-RS)	Votação dos vetos / Crítica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	Como o CN vai votar 3 mil vetos de uma vez? Ninguém vai saber o que vai votar. É algo irracional.
19/12/2012	Ana Rita (PT-ES)	Votação dos vetos / Crítica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	O momento é de extrema gravidade para o Poder Legislativo. Votar 3 mil vetos acumulados ao longo de 10 anos sem que se faça uma mínima análise do mérito dessas matérias, levará o CN a uma vulgarização do seu papel, da sua tarefa na consolidação da democracia, passando uma imagem que o CN banaliza suas responsabilidades.

(continua)

(continuação)

19/12/2012	Eduardo Lopes (PRB-RJ)	Votação dos vetos / Cumprimento da CF	O CN só tratará dos vetos em fevereiro do ano seguinte, da forma como determina a CF.
19/12/2012	Cristovam Buarque (PDT-CE)	Votação dos vetos / Judicialização do processo legislativo / Responsabilidade e omissão do CN / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	Nos últimos anos tem-se visto o STF sendo obrigado a entrar no processo legislativo, fazendo interpretações naquilo que o Parlamento não foi capaz de fazer com competência. Parlamentares recorrendo ao STF, que nem deveria acontecer, agora virou normal no Brasil. O que se viu nos últimos dias no CN foi assustador. O requerimento de urgência do veto dos <i>royalties</i> foi aprovado em uma sessão caótica. Criou-se uma situação em que os parlamentares perderam um pouco a vergonha de apelar ao STF, sem nenhum constrangimento. Os 3 mil vetos acumulados mostram outra falência da instituição. A cédula de votação dos vetos é um deboche. Isso passa a falta de seriedade do CN.
19/12/2012	Randolfe Rodrigues (PSOL-AP)	Decisão liminar do STF / Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	O erro está fora da CF, está no funcionamento das instituições e na forma como elas estão funcionando. A decisão do ministro Fux merece uma reflexão do CN. O Parlamento pode estar deixando uma brecha institucional que possibilita o STF fazer este tipo de intervenção. É um absurdo a cédula de votação com mais de 3 mil vetos de uma única vez. É um momento de debater o funcionamento das instituições. Espera que isso seja feito ao escolher o próximo presidente do SF. Espera que a crise dos vetos possa levar o CN a cumprir sua função. Os 3 mil vetos significam que o CN não cumpre seu papel que está na CF.
19/12/2012	Pedro Taques (PDT-MT)	Decisão liminar do STF / STF como guardião da CF / Responsabilidade e omissão do CN	Espera que na eleição da Mesa do SF haja um debate das relações entre os Poderes. Não há interferência alguma do Poder Judiciário. O STF está cumprindo seu papel que está na CF, ele está interpretando-a. Ele dá à CF o sentido. É o CN que não está cumprindo o seu papel, não colocando os vetos em votação.
19/12/2012	Ivo Cassol (PP-RO)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	Temos que apreciar os mais de 3 mil vetos. É uma tarefa difícil, acumulada, mas que precisa ser feita. Esse pecado (acúmulo) foi cometido, infelizmente, pelo próprio CN, quando os vetos do dia a dia não foram apreciados.

(continua)

(continuação)

19/12/2012	Magno Malta (PR-ES)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN / Cumprimento da CF / Critica a tentativa de votar em bloco todos os vetos	O calhamaço de papel da cédula e as urnas malfeitas mostram a irresponsabilidade do CN de 12 anos. Nunca se importaram de votar vetos, nunca deram bola para nada. Ninguém nunca respeitou a CF. Votar 3 mil vetos, que não se votou em anos, em um dia, é brincadeira, é zombar com o povo brasileiro.
19/12/2012	Ana Amélia (PP-RS)	Votação dos vetos / Omissão e responsabilidade do CN	O CN tem muitas omissões a corrigir. Com tolerância e capacidade irá se construir uma solução para o impasse criado pelo STF.
19/12/2012	Paulo Bauer (PSDB-SC)	Veto dos <i>royalties</i>	Lamenta o cancelamento da sessão do CN que iria votar o veto dos <i>royalties</i> por divergências de opinião e questionamentos regimentais.
19/12/2012	Rodrigo Rollemberg (PSB-DF)	Decisão liminar do STF / Responsabilidade e omissão do CN / Cumprimento da CF / Prerrogativas do CN	A decisão judicial parece uma interferência indevida do STF na ordem de prioridades do CN. Mas, na verdade, cabe um momento de reflexão sobre a atividade política, a atividade do CN e o fortalecimento das instituições e da democracia. Há o descumprimento de uma norma constitucional produzida pelo próprio CN. O CN abdicou de sua posição de apreciar vetos. O Parlamento precisa construir sua agenda, que está refém daquela produzida exclusivamente pelo Poder Executivo.
20/12/2012	Pedro Simon (PMDB-RS)	Critica a decisão liminar / Veto dos <i>royalties</i>	A ideia do ministro Fux que para se votar o veto dos <i>royalties</i> tem que votar os 3 mil vetos que estão parados foi muito infeliz. Está há 30 anos no CN e cansou de ver se pedir prioridade para certos vetos, conforme o caso. Era dada a prioridade e era votado.
20/12/2012	Álvaro Dias (PSDB-PR)	Decisão liminar / Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	O CN encerra o ano com as atividades paralisadas e isso é reflexo da ausência de ação do Parlamento. Por quantas vezes se prometeu limpar a pauta dos vetos e eles permanecem nas gavetas até hoje. Se tivessem sido votados o ministro Fux não teria oportunidade de invadir a competência do CN. O CN se ausentou e não cumpriu seu dever.

(continua)

(continuação)

20/12/2012	Wellington Dias (PT-PI)	Critica a decisão liminar / Veto dos <i>royalties</i> / Vontade da maioria / Atos <i>interna corporis</i> / Judicialização do processo legislativo / Autonomia do CN	O CN tomou uma decisão por maioria absoluta e com previsão regimental. Isso é parte do processo legislativo. Tem sido muito comum parlamentares recorrerem ao STF para decidir coisas internas do funcionamento do Parlamento, inclusive do seu próprio partido. Não se pode deixar as decisões parlamentares nas mãos do Poder Judiciário, pois o CN é um poder. O ministro Fux fez em sua decisão um acréscimo que não está na CF, pelo poder da interpretação. Ao mesmo tempo, é vergonhoso os 3 mil vetos sem votação, é algo que o STF não precisava dizer e que o CN tem que cuidar, mas a forma de se vencer essa e outras matérias são os regimentos. O autofechamento do CN por uma decisão liminar o envergonha, a ponto de não poder votar sequer o orçamento.
20/12/2012	Ana Amélia (PP-RS)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	O desfecho da votação do veto dos <i>royalties</i> foi um grande desgaste para o CN. O Parlamento tem que responder a isso trabalhando intensamente. O momento também é de reflexão. Há que se tirar uma lição desse episódio: fazer o dever de casa, de examinar os vetos e não deixá-los engavetados.
20/12/2012	Francisco Dornelles (PP-RJ)	Defende a decisão liminar / Votação dos vetos	A decisão foi em respeito estrito à CF. Reforça que nenhuma comissão mista para análise de vetos foi instalada naquele ano.
04/02/2013	Romero Jucá (PMDB-PR)	Votação dos vetos / Votação do orçamento / Prerrogativas do CN	É preciso construir a fórmula para votar os vetos acumulados e colocá-los em dia, além de não deixar que novos vetos fiquem nessa longa fila de espera. É fundamental que o CN encerre o processo legislativo. Mas não deve haver vinculação do veto com o orçamento.
04/02/2013	Flexa Ribeiro (PSDB-PA)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN / Prerrogativas do CN	Espera que haja convocação do CN para apreciar os vetos. O acúmulo de anos merece uma análise para que o processo legislativo se conclua. O CN precisa ter essa experiência e essa competência. É preciso que o veto dos <i>royalties</i> e todos os outros sejam examinados.
04/02/2013	Valdir Raupp (PMDB-RO)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Prerrogativas do CN	O CN não pode mais se furtar à análise e deliberação dos vetos. É preciso fazer valer suas prerrogativas constitucionais. Não é apenas o veto dos <i>royalties</i> que deve mover o Parlamento. Trata-se de uma questão de afirmação institucional do CN tão subjugada ultimamente.

(continua)

(continuação)

05/02/2013	Paulo Paim (PT-RS)	Votação dos vetos	Espera que os 3 mil vetos acumulados tenham uma solução de uma vez por todas.
05/02/2013	Sérgio Souza (PMDB-PR)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	É preciso uma discussão sobre como o CN vai fazer com o estoque de vetos acumulados. Há questionamentos da sociedade de que o CN não tem exercido sua função plena, sem operar o processo legislativo até o final. O CN há 10 anos não analisa vetos. O imbróglio continua. Notícia que apresentou uma PEC que soluciona o impasse em torno dos vetos. A decisão do STF evidenciou a ineficácia do modelo vigente de apreciação dos vetos. A acumulação é a demonstração cabal que o modelo já exauriu. Entende que o prazo atual para deliberação não é suficiente, assim propõe dilação do prazo para 90 dias (vencido esse prazo importará a concordância do CN com o veto).
05/02/2013	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP)	Defende a decisão liminar / Votação dos vetos / Votação do orçamento / Responsabilidade e omissão do CN	A CF diz que havendo vetos vencidos ficam sobrestadas todas as demais proposições. O orçamento é uma proposição, portanto, seguindo a CF está trancado também. A decisão do ministro Fux teve o condão de colocar em evidência um artigo da CF que vinha sendo descumprido há anos pelo CN. Esta é a realidade dos fatos e isso tem que parar um dia. Esse problema veio à baila com a decisão liminar.
05/02/2013	Pedro Taques (PDT-MT)	Votação dos vetos	Discorda de PEC que permita a concordância tácita do veto no caso de prazo de análise expirado.
05/02/2013	Jorge Viana (PT-AC)	Votação dos vetos / Votação do orçamento	Critica a subordinação da votação do orçamento à apreciação dos vetos. Há um impasse e a pauta do CN está sobrestada.
05/02/2013	Cyro Miranda (PSDB-GO)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN / Cumprimento da CF	É preciso voltar à prática de não passar por cima da CF. A inconstitucionalidade virou regra no CN. É preciso respeitar a CF.
05/02/2013	Roberto Requião (PMDB-PR)	Decisão liminar do STF / Votação dos vetos / Votação do orçamento	O ministro Fux estava absolutamente certo ao dizer que o CN não poderia votar nada sem que os vetos fossem apreciados. Não foi nenhuma interpretação da CF, mas sim a aplicação do texto literal. Mas, ao mesmo tempo, o ministro abriu uma possibilidade de votar o orçamento, em conversa paralela, que não consta nos autos. Além disso, exagerou na questão da cronologia. O CN pode resolver esse problema e votar logo os vetos.

(continua)

(continuação)

06/02/2013	Ângela Portela (PT-RR)	Veto dos <i>royalties</i>	É preciso decidir sobre o veto que impede a repartição dos recursos dos <i>royalties</i> entre todos os Estados.
06/02/2013	Jayme Campos (DEM-MT)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Prerrogativas do CN	O CN precisa dar respostas adequadas a questões sensíveis como a dos <i>royalties</i> e a apreciação dos vetos, que envolvem a recuperação de suas prerrogativas.
06/02/2013	Walter Pinheiro (PT-BA)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação do orçamento / Judicialização do processo legislativo / Autonomia do CN	Lamenta a não aprovação do orçamento em razão da disputa no CN em relação ao veto dos <i>royalties</i> . O CN não pode fugir a vida inteira. É preciso definir qual vai ser o rito do CN em relação aos vetos, apresentar um cronograma que coloque efetivamente o CN para funcionar. Quem decide isso é o CN, não pode ser o Plenário do STF. Critica a ida de parlamentares ao STF para questionar qual rito interno deve ser feito. Não é só a questão dos <i>royalties</i> , há 3 mil vetos acumulados. Isso precisa ser definido de uma vez por todas.
07/02/2013	Roberto Requião (PMDB-PR)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	O CN está calado há mais de uma dezena de anos em relação aos vetos presidenciais.
08/02/2013	Paulo Paim (PT-RS)	Votação dos vetos / Autonomia do CN	O CN precisa estabelecer, cada vez mais, uma postura firme e clara na sua independência, e isso passa pela apreciação dos vetos. Não dá para entender como há 3 mil vetos acumulados. Critica proposta de tornar o veto tácito caso ultrapasse 90 dias sem deliberação do CN, pois se o governo tem maioria, simplesmente não dá quórum e não vota. Isso acaba a independência do Poder Legislativo no processo legislativo.
13/02/2013	Paulo Paim (PT-RS)	Votação dos vetos	Os milhares de vetos nasceram da vontade dos parlamentares. Cabe ao CN apreciá-los.
13/02/2013	Flexa Ribeiro (PSDB-PA)	Votação dos vetos / Votação do orçamento	O processo legislativo só se encerra após a apreciação do veto. O CN precisa apreciar os mais de 3 mil vetos contingenciados há décadas, conforme determina o regimento. O CN pode votar o orçamento, mas precisa definir qual será o processo de votação dos vetos.
14/02/2013	Rodrigo Rollemberg (PSB-DF)	Votação dos vetos	O SF tem que buscar uma solução racional a respeito da apreciação dos vetos, problema que vem se acumulando há anos em desrespeito à CF. Há discordâncias naturais em torno da decisão do STF, mas o fato é que o CN precisa construir uma solução política para apreciar esse tema.

(continua)

(continuação)

15/02/2013	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP)	Votação dos vetos / Autonomia do CN / Prerrogativas do CN	O CN foi abrindo mão ao longo dos anos de sua prerrogativa constitucional de dar a última palavra na conclusão do processo legislativo, tornando absoluto o veto do Poder Executivo, que deveria ser relativo.
15/02/2013	Ana Amélia (PP-RS)	Votação dos vetos / Judicialização do processo legislativo / Prerrogativas do CN	O STF se manifestou a respeito de uma prerrogativa que o CN não está cumprindo. O Parlamento não se pode se queixar da judicialização da política por conta disso. Não há justificativa plausível para os vetos não terem sido apreciados ao longo de anos, que o CN tenha aberto mão de sua prerrogativa.
18/02/2013	Ana Amélia (PP-RS)	Votação dos vetos	O acúmulo dos vetos pelo CN causa uma insegurança jurídica. Enquanto o plenário do STF não decide a questão, o CN não pode aprovar projetos importantes.
18/02/2013	Romero Jucá (PMDB-RR)	Votação dos vetos / Autonomia do CN / Prerrogativas do CN	É importante o CN fazer uma programação de votação dos vetos, para que se encerre o rito da ação legislativa, que está se dando pela metade. É importante que os presidentes do SF e da CD busquem uma saída para essa votação. É fundamental apreciar os vetos, mas a forma de se votar não cabe ao STF definir. Isso é rito processual do CN.
18/02/2013	Flexa Ribeiro (PSDB-PA)	Votação dos vetos / Votação do orçamento	Houve entendimento do governo para votar o orçamento somente após apreciar os vetos, para que haja segurança jurídica. É preciso que o CN pelo menos defina qual rito será usado na apreciação dos mais de 3 mil vetos e quando isso será feito. Após isso, pode-se votar o orçamento.
19/02/2013	Ana Amélia (PP-RS)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Votação do orçamento	Expectativa com relação a uma manifestação formal do STF para saber se é possível ou não votar o orçamento antes dos vetos, além da urgência do veto dos <i>royalties</i> .
19/02/2013	Romero Jucá (PMDB-RR)	Votação dos vetos	Diante da celeuma em torno dos vetos, solicitou levantamento circunstanciado dos 3.060 vetos acumulados, pois acredita que metade deles já perderam objeto. Vai solicitar na reunião da Mesa que se resolva esta questão.
20/02/2013	Magno Malta (PR-ES)	Votação dos vetos	Cobra uma solução para a questão da apreciação dos vetos.
21/02/2013	Ana Amélia (PP-RS)	Votação dos vetos / Votação do orçamento	Questiona o presidente do SF quando haverá uma definição para a questão dos vetos e do orçamento, já que não houve até o momento manifestação do Pleno do STF.

(continua)

(continuação)

21/02/2013	Renan Calheiros (PMDB-AL)	Votação dos vetos / Votação do orçamento	Após reunião com os líderes partidários das duas Casas do CN e com o presidente da CD, acordaram que a prudência recomendava que se aguardasse a deliberação do Pleno do STF no MS, mas ao mesmo tempo o CN não poderia ficar aguardando indefinidamente. Se essa decisão do STF não saísse em um prazo lógico de bom senso seria construída uma decisão interna do CN. É fundamental que se decida o que fazer com relação aos vetos e o orçamento.
21/02/2013	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP)	Votação dos vetos / Prerrogativas do CN	Critica a AGU por tentar modular os efeitos da decisão do STF sobre os vetos, para que só valham para o futuro. O CN tem capacidade de discernir aquilo que é bom ou prejudica o país. Além disso, é preciso parar com essa história de deixar vetos acumularem. O CN precisa enfrentar os vetos que estão parados. Não se pode esperar que o STF tome uma decisão para que o CN comece a exercer sua competência , de dar a última palavra no momento solene da relação entre Executivo e Legislativo.
26/02/2013	Casildo Maldaner (PMDB-SC)	Votação dos vetos / Separação dos Poderes / Autonomia do CN	O Parlamento deve cumprir seu papel e decidir questões prementes. O atual imbróglio envolvendo a posição do STF acerca da apreciação dos vetos merece o mais elevado espírito público das forças envolvidas. A independência e separação dos poderes não significa ausência de uma interlocução madura.
26/02/2013	Magno Malta (PR-ES)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos	O CN vive um drama acerca dos vetos e de uma decisão do STF. A paralisia foi causada pela ânsia de votar mais de 3 mil vetos para se chegar ao veto dos <i>royalties</i> . O regimento interno é lei e onde há lei o STF pode decidir sobre o destino dos vetos, para que se faça cumprir o rito determinado no regimento.
26/02/2013	Ângela Portela (PT-RR)	Votação dos vetos / Votação do orçamento	Expectativa quanto à decisão do STF que possibilite a votação dos vetos e do orçamento.
27/02/2013	Eduardo Braga (PMDB-AM)	Decisão do plenário do STF / Votação dos vetos / Votação do orçamento	Elogio à ASF pelo agravo apresentado à decisão liminar, para que o CN possa retomar seus trabalhos e sua soberania legislativa, em relação ao orçamento e aos vetos presidenciais. Expectativa em relação à decisão do Pleno do STF sobre a modulação dos efeitos que será feita em relação aos vetos.

(continua)

(continuação)

27/02/2013	Sérgio Souza (PMDB-PR)	Decisão do plenário do STF / Votação dos vetos / Votação do orçamento / Autonomia do CN	Expectativa com relação ao julgamento do MS pelo Pleno do STF, para que o CN possa votar de vez o orçamento e também os vetos anteriores. A expectativa pelos votos já dados é uma posição coerente que resgate a autonomia do CN.
27/02/2013	Inácio Arruda (PCdoB-CE)	Decisão do plenário do STF / Autonomia do CN / Votação dos vetos / Votação do orçamento	A decisão do Pleno do STF não poderia ser outra. Cabe ao CN estabelecer a ordem de votação dos vetos presidenciais. A decisão desobstrui a pauta do CN, que agora pode votar o orçamento e os vetos.
27/02/2013	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP)	Decisão do plenário do STF / Votação dos vetos / Votação do orçamento	O STF decidiu que ao deliberar sobre vetos o CN não precisa obedecer à ordem cronológica em que eles foram comunicados. No entanto, a decisão não fala do orçamento, que tem um obstáculo ao se ter vetos vencidos, pois todas as proposições ficam sobrestadas. Agora é inescapável, é preciso votar os vetos e em seguida o orçamento.
27/02/2013	João Vicente Claudino (PTB-PI)	Decisão do plenário do STF / Veto dos <i>royalties</i>	Com a decisão do STF pode-se botar o veto dos <i>royalties</i> em discussão, sem levar em conta a antiguidade dos vetos, corrigindo distorções do pacto federativo.
28/02/2013	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP)	Decisão do plenário do STF / Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN / Cumprimento da CF / Prerrogativas do CN	O STF cassou a liminar, mas ainda não decidiu sobre o mérito da questão colocada sobre os vetos no MS. A decisão devolve, pelo menos por enquanto, ao presidente do CN a competência de elaborar a pauta de deliberações. Mesmo assim, entende que a pauta está sobrestada pelos vetos vencidos sem objeto de deliberação. A CF é muito clara. É verdade que o CN há muito tempo faz assim, cruza os braços para sua obrigação. Não se pode conviver com essa ilegalidade e inconstitucionalidade. O MS atirou na ordem cronológica e acabou escancarando para os congressistas e opinião pública que o CN não está cumprindo suas obrigações, exercendo suas prerrogativas, de dar a última palavra ao processo legislativo. A culpa é do CN. Como que o Poder Legislativo será respeitado se não respeita a própria CF. Não hesitará em ir ao STF para que a CF seja cumprida.
28/02/2013	Rubén Figueró (PSDB-MS)	Votação dos vetos	Fala de sua PEC que aumenta o prazo de deliberação do veto para 45 dias. Vencido esse prazo, ficam sobrestadas todas as atividades do SF, da CD e do CN.

(continua)

(continuação)

28/02/2013	Ana Amélia (PP-RS)	Decisão do plenário do STF / Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	Concorda com a decisão do Pleno do STF de devolver ou pelo menos reconhecer a prerrogativa exclusiva do CN em relação aos vetos. Reconhece que o CN foi omissivo e leniente. Está agora com o CN a responsabilidade de deliberar sobre a questão dos vetos.
01/03/2013	Renan Calheiros (PMDB-AL)	Votação dos vetos / Veto dos <i>royalties</i> / Votação do orçamento / Reforma do RCCN	Comunica o Plenário sobre sessão do CN para deliberar o veto dos <i>royalties</i> e posteriormente o orçamento. É obrigação do CN, independente das posições políticas, dar a palavra final sobre os vetos, que se acumularam ao longo de anos. Dos cerca de 3.200 vetos, ao menos 1.478 deverão ser declarados prejudicados. Será criada uma comissão mista para a reforma do RCCN, que é da década de 70. Criou-se também a página do CN na internet, com objetivo de agilizar e uniformizar o processo legislativo nas duas Casas. Serão modernizados os diários do SF, da CD e do CN, que serão oferecidos por meio eletrônico.
01/03/2013	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP)	Votação dos vetos	É preciso que o CN faça uma autocrítica na prática, uma autocrítica eficaz. Não adianta lamentar que no passado não se tenha deliberado sobre vetos. É preciso estancar essa ilegalidade. Não concorda com o orçamento constar na pauta do CN, sem resolver todos os vetos pendentes, como determina a CF. Concorda com o STF quando diz que a programação da ordem do dia é do presidente do CN. Mas é preciso votar os vetos acumulados. A questão do trancamento da pauta não foi abordada pelo STF.
01/03/2013	Renan Calheiros (PMDB-AL)	Votação dos vetos	O processo legislativo não pode ficar pela metade. Até então a sistemática adotada era os líderes partidários fazerem a escolha pelos vetos que seriam apreciados. É evidente que após a decisão do STF o CN precisa alterar esse mecanismo. Acredita que esse seja o pensamento do CN como um todo.
01/03/2013	Vital do Rêgo (PMDB-PB)	Votação dos vetos	Há que se enfrentar aquilo que estava sendo deixado em segundo plano no processo legislativo e só se completará com a decisão do CN de deliberar os vetos. A questão dos vetos era um desafio que os parlamentares preferiam não enfrentar. Faz-se uma autocrítica.

(continua)

(continuação)

01/03/2013	Ricardo Ferração (PMDB-ES)	Veto dos <i>royalties</i>	Lamenta que o CN caminhe para a derrubada do veto dos <i>royalties</i> . O veto é acertado e garante a segurança jurídica dos contratos.
01/03/2013	Ana Amélia (PP-RS)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	Indaga sobre como será a apreciação dos demais vetos acumulados após a votação do veto dos <i>royalties</i> . O CN não pode mais se furtrar da obrigação de votar os vetos dentro do prazo de 30 dias. A decisão do STF foi preliminar, um alerta ao CN, já que entendeu que liminar não é o meio para tratar de questões relevantes das relações entre os poderes. Mas ainda há o mérito. Portanto, a partir do exame do veto dos <i>royalties</i>, o CN deve limpar a pauta dos vetos, para resgatar a credibilidade da instituição.
01/03/2013	Cristovam Buarque (PDT-DF)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	O Parlamento tem que fazer uma autocrítica sobre como é possível que os vetos fiquem paralisados. Essa autocrítica é de todos os parlamentares. E ela deve levar à correção dos problemas.
01/03/2013	Sérgio Souza (PMDB-PR)	Votação dos vetos / Responsabilidade e omissão do CN	3.200 vetos é um absurdo. Tanto é absurdo que caducaram 1.400 vetos, reflexo da ineficiência do CN durante mais de 10 anos. Chegou-se a um ponto que não é mais possível. O grande desafio será a Mesa das duas Casas dar um novo ritmo ao processo legislativo, de dar ao Poder Legislativo a última palavra no processo legislativo. E para isso é preciso achar uma solução para os vetos.
01/03/2013	Romero Jucá (PMDB-RR)	Decisão do plenário do STF / Votação dos vetos / Votação do orçamento / Veto dos <i>royalties</i>	O STF ao liberar o CN para que possa fazer sua pauta, também libera a votação do orçamento. Sugere votar o veto dos <i>royalties</i> e o orçamento, que é clamor da maioria da Casa e a partir daí criar uma programação de votação dos vetos, para que o CN possa cumprir efetivamente o rito legislativo.
04/03/2013	Ricardo Ferração (PMDB-ES)	Veto dos <i>royalties</i> / Direitos da minoria	Expectativa em relação à sessão do CN que irá deliberar o veto dos <i>royalties</i> , tema que tem levado angústia ao ES. Espera que o CN faça procedimentos que tornem equilibrado o debate democrático na sessão. Os direitos da minoria não podem ser arbitrariamente retirados, nem mesmo por uma maioria. Há 13 anos o CN não delibera vetos e agora de forma casuística escolhe o veto dos <i>royalties</i> que atropela os direitos dos Estados produtores de petróleo.

(continua)

(continuação)

04/03/2013	Francisco Dornelles (PP-RJ)	Veto dos <i>royalties</i>	Pede que os parlamentares mantenham o veto dos <i>royalties</i> , pois a derrubada fere princípios básicos da CF.
04/03/2013	Jorge Viana (PT-AC)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação do orçamento / Prerrogativas do CN	Expectativa em relação à apreciação do veto dos <i>royalties</i> , exercendo a prerrogativa que é do CN. A problemática que o CN vive no momento em torno dos vetos e do orçamento decorre de certa forma do regimento comum, que é muito antigo, da década de 70. Critica a judicialização da política e o fato do CN esperar a Justiça para poder trabalhar e cumprir suas prerrogativas.
05/03/2013	Valdir Raupp (PMDB-RO)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação do orçamento	Manifesta satisfação de aprofundar debates no CN, entre eles a votação do veto dos <i>royalties</i> e o orçamento da União.
05/03/2013	Acir Gurgacz (PDT-RO)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa pela derrubada do veto dos <i>royalties</i> , que irá beneficiar os municípios brasileiros.
05/03/2013	Humberto Costa (PT-CE)	Veto dos <i>royalties</i> / Vontade da maioria	Expectativa pela derrubada do veto dos <i>royalties</i> , aprovado de forma soberana pelo SF e CD, e que significará uma vitória para o país.
05/03/2013	Flexa Ribeiro (PSDB-PA)	Veto dos <i>royalties</i> / Prerrogativas do CN	Festeja a data histórica da sessão do CN que irá apreciar o veto dos <i>royalties</i> , exercendo seu poder de legislar e encerrando o processo legislativo.
05/03/2013	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP)	Veto dos <i>royalties</i>	Questiona sobre a possibilidade ou não da manutenção da sessão do CN que irá apreciar o veto dos <i>royalties</i> diante da retificação no DOU da mensagem do referido veto.
06/03/2013	Ana Amélia (PP-RS)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa pela derrubada do veto dos <i>royalties</i> para ampliar as receitas dos municípios brasileiros.
06/03/2013	Paulo Paim (PT-RS)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa pela derrubada do veto dos <i>royalties</i> para que todo o petróleo seja nacional.
06/03/2013	Pedro Taques (PDT-MT)	Veto dos <i>royalties</i> / Votação dos vetos / Vontade da maioria	Expectativa pela derrubada do veto dos <i>royalties</i> após a cassação da liminar do ministro Fux, restabelecendo a vontade majoritária do povo brasileiro. Lembra que o veto é relativo e esse mandamento constitucional não pode virar letra morta, como tem acontecido no Parlamento, já que existem outros vetos de mais de 10 anos.
06/03/2013	Wellington Dias (PT-PI)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa pela derrubada do veto dos <i>royalties</i> . Deixa claro que o CN não está praticando nenhuma ilegalidade.

(continua)

(continuação)

06/03/2013	Ataídes Oliveira (PSDB-TO)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa pela derrubada do veto dos <i>royalties</i> .
06/03/2013	Lindbergh Farias (PT-RJ)	Veto dos <i>royalties</i>	A sessão do CN será uma batalha para manutenção do veto dos <i>royalties</i> .
06/03/2013	Aníbal Diniz (PT-AC)	Veto dos <i>royalties</i>	Expectativa pela derrubada do veto dos <i>royalties</i> , de forma que os benefícios cheguem a todos os Estados.

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nos diários oficiais e notas taquigráficas de cada Casa do CN.

**APÊNDICE C - PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS
DE DELIBERAÇÃO DE VETOS ENTRE 1988 E 2019⁴⁰.**

NÚMERO/ANO E AUTORIA* *primeiro signatário	MUDANÇAS PROPOSTAS	RESUMO DA TRAMITAÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL (em 30/7/2020)
INICIATIVAS NO SF		
PEC Nº 3/1990 Senador Alfredo Campos (MDB/MG)	Retira a apreciação do veto em sessões conjuntas. Entende-se, por consequência, apesar de o texto não deixar explícito, que os vetos seriam apreciados separadamente pelo SF e CD, dentro de 30 dias, a contar do seu recebimento.	Arquivada no mesmo ano de apresentação, ao final da legislatura, sem nenhuma apreciação.
PEC Nº 11/1991 Senador Alfredo Campos (MDB/MG)	Retira a apreciação do veto em sessões conjuntas. Entende-se, por consequência, apesar de o texto não deixar explícito, que os vetos seriam apreciados separadamente pelo SF e CD, dentro de 30 dias, a contar do seu recebimento.	A PEC chegou a ser discutida em primeiro turno, mas não foi votada pelo Plenário. Foi transformada em proposta de emenda revisional, e declarada prejudicada em 1994 pelo encerramento dos trabalhos da revisão constitucional ⁴¹ .
PEC Nº 65/1995 Senador Nabor Júnior (MDB/AC)	O veto será apreciado separadamente pelo SF e CD, no prazo de 90 dias. Após esse prazo para votação, haverá a inclusão na ordem do dia da sessão imediata e o sobrestamento das demais proposições, com exceção das medidas provisórias.	A PEC também tratava da tramitação das Medidas Provisórias, que à época eram apreciadas em sessão conjunta do CN. Foi pensada a outras PECs que tratavam de MP e foi julgada prejudicada após aprovação da PEC nº 1/1995, posteriormente convertida na EC nº 32/2001 (que não modificou o rito dos vetos, apenas adequou a redação de um único parágrafo do art. 66 da CF/88).
PEC Nº 72/1999 Senador Carlos Patrocínio (PFL/TO)	O veto será apreciado separadamente pelo SF e CD, com prazo de 30 dias em cada Casa. A deliberação do veto será iniciada, alternadamente, entre as Casas do CN. Após o prazo para votação, haverá a inclusão na ordem do dia da sessão imediata e o sobrestamento das demais proposições.	A CCJ aprovou o relatório favorável à PEC em 2002, apresentado pelo senador Jefferson Péres. A matéria chegou a ser discutida em primeiro turno, mas não foi pautada para votação, sendo arquivada em 2007.

⁴⁰ Não estão incluídas aqui as propostas do ano de 2013, posteriores à decisão liminar no MS nº 31.816 (BRASIL, 2012o), uma vez que já foram apresentadas no Quadro 4. Da mesma forma daquele levantamento, não foram consideradas as propostas que envolveram tão somente o fim do voto secreto (concretizado por meio da EC nº 76/2013), por ter sido uma discussão apartada daquela em torno das regras e procedimentos que discutimos neste estudo, além das que tratam da alteração do regime presidencialista para o parlamentarista, com algum reflexo nos vetos.

⁴¹ Conforme [Resolução nº 1, de 1994-RCF](#), que previu que os trabalhos de Revisão da CF/88 se encerrariam em 31 de maio de 1994, ficando prejudicadas as matérias não apreciadas.

(continua)

(continuação)

<p>PEC Nº 80/1999</p> <p>Senador Pedro Simon (MDB/RS)</p>	<p>A lei objeto de projeto de lei, inclusive resultante de conversão de MP, vetada total ou parcialmente, só terá efeitos jurídicos após a apreciação conclusiva dos vetos pelo CN.</p>	<p>Houve relatório contrário à PEC na CCJ, em 2013, do senador Demóstenes Torres, porém, não chegou a ser votado pelo colegiado, e a proposta foi arquivada em 2007.</p>
<p>PEC Nº 88/1999</p> <p>Senador Lúcio Alcântara (PSDB/CE)</p>	<p>O veto será apreciado separadamente pelo SF e CD. A Casa iniciadora do projeto o analisará o veto primeiro, e havendo a rejeição, será enviado a outra Casa. A exceção são os vetos a projetos de lei de conversão de MP e os orçamentários, que iniciarão, alternadamente entre CD e SF. Não estabelece prazo para deliberação e nem consequências sobre a pauta.</p>	<p>Aprovada nos dois turnos no SF por unanimidade, com votação finalizada em 2000. Remetida à CD, foi autuada como PEC nº 296/2000, posteriormente apensada à PEC nº 276/2008. Encontram-se no momento aguardando designação de relator na CCJC da CD.</p> <p>Antes do referido apensamento, chegou a ter um parecer pela sua admissibilidade em 2001 (Dep. Fernando Coruja), na forma de substitutivo, porém não deliberado pela CCJC da CD. Em 2013, foi emitido novo parecer, desta vez pela inadmissibilidade (Dep. José Eduardo Cardozo), também não submetido ao colegiado da CCJC.</p>
<p>PEC Nº 23/2004</p> <p>Senador José Jorge (PFL/PE)</p>	<p>O veto será apreciado separadamente pelo SF e CD, no prazo de 30 dias a contar do seu recebimento pelo Presidente do SF. Estabelece, ainda, que a deliberação será iniciada, alternadamente, entre as Casas do CN. Remove a inclusão na ordem do dia da sessão imediata, no caso de vencido o prazo, bem como a consequência de sobrestamento da pauta.</p>	<p>A PEC foi arquivada em 2007 sem nenhuma manifestação da CCJ sobre ela.</p>
<p>PEC Nº 57/2005</p> <p>Senador Marco Maciel (PFL/PE)</p>	<p>O veto será apreciado separadamente pelo SF e CD, dentro de 30 dias a contar do recebimento.</p>	<p>Aprovada nos dois turnos no SF por unanimidade, com votação finalizada em 2008. Remetida à CD, foi autuada como PEC nº 276/2008 e apensada à PEC nº 296/2000. Após o apensamento não houve nenhuma manifestação da CCJC da CD e encontram-se até o momento aguardando designação de relator naquele colegiado.</p>
<p>PEC Nº 96/2011</p> <p>Senador Zeze Perrella (PDT/MG)</p>	<p>Aumenta o prazo de deliberação do veto para 90 dias. Após esse prazo, ele será incluído na ordem do dia da sessão imediata, sobrestando as demais proposições que tramitem em qualquer Casa do CN.</p>	<p>Houve relatório favorável à PEC em 2012, do senador Pedro Simon, na forma de um substitutivo. No entanto, nunca chegou a ser deliberado e a PEC foi arquivada em 2018.</p>
<p>PEC Nº 56/2016</p> <p>Senadora Rose de Freitas (MDB/ES)</p>	<p>Esgotado o prazo para deliberação dos vetos, ele será incluído na ordem do dia da sessão imediata, observada a ordem cronológica. Remove o sobrestamento da pauta.</p>	<p>A matéria encontra-se na CCJ aguardando designação de relator.</p>

(continua)

(continuação)

PEC Nº 224/2019 Senador Ângelo Coronel (PSD/BA)	Com exceção dos vetos apostos a projetos de lei orçamentários, os demais vetos serão apreciados separadamente pelo SF e CD, no prazo de 30 dias a contar do recebimento, iniciando-se o exame na Casa que propôs a proposição vetada.	A matéria encontra-se na CCJ aguardando manifestação do relator.
INICIATIVAS NA CD		
PEC Nº 26/1991 Deputado Paulo Paim (PT-RS)	Esgotado o prazo de 30 dias sem deliberação do veto, este será considerado rejeitado. Deixa expresso que a votação é por escrutínio nominal (aberto).	Foi transformada em proposta de emenda revisional, e declarada prejudicada em 1994 pelo encerramento dos trabalhos da revisão constitucional.
PEC Nº 68/1991 Deputado Adylson Motta (PDS-RS)	O Presidente da República deve comunicar o veto dentro de 48 horas ao Presidente da Casa em que se iniciou o projeto vetado. O veto será votado separadamente no SF e CD, sem estabelecer prazo para essa apreciação.	A CCJC aprovou por unanimidade parecer pela admissibilidade da PEC em 1992, apresentado pelo deputado Francisco Evangelista. Foi instalada Comissão Especial para analisar a proposta. Posteriormente, foi transformada em proposta de emenda revisional, e declarada prejudicada em 1994 pelo encerramento dos trabalhos da revisão constitucional.
PEC Nº 15/1995 Deputado Adylson Motta (PPR-RS)	O Presidente da República deve comunicar o veto dentro de 48 horas ao Presidente da Casa em que se iniciou o projeto vetado. O veto será votado separadamente no SF e CD, dentro de 30 dias a contar do recebimento.	Houve relatório favorável à PEC na CCJC ainda em 1995, não deliberado por aquele colegiado. A PEC foi arquivada em 1999. Posteriormente, foi desarquivada mediante requerimento do autor. Em 2003, foi arquivada novamente sem manifestação alguma da CCJC.
PEC Nº 544/1997 Deputado Hermes Parcianello (PMDB-PR)	O veto deve ser deliberado em até 30 dias contados da mensagem presidencial que comunica o veto, sob pena de invalidação de outras matérias votadas no período pós-prazo e imputação de crime de responsabilidade ao Presidente do CN.	A PEC foi arquivada em 1999 sem nenhuma manifestação da CCJC sobre ela. Posteriormente, foi desarquivada mediante requerimento do autor. Em 2003, foi arquivada novamente sem análise daquele colegiado.
PEC Nº 630/1998 Deputado Aldir Cabral (PFL-RJ)	Aumenta o prazo de deliberação do veto para 60 dias a contar do seu recebimento. Espirado esse prazo o veto será devolvido ao Presidente da República para promulgação, sendo considerado, portanto, rejeitado, mantendo-se o texto da lei aprovada no Legislativo.	A PEC foi arquivada em 1999 sem manifestação da CCJC. No mesmo ano, foi desarquivada mediante requerimento do autor e apresentado relatório por sua admissibilidade na CCJC, do deputado Vicente Arruda. No entanto, não houve deliberação por aquele colegiado. Em 2003, foi arquivada novamente.
PEC Nº 61/2003 Deputado Júlio Lopes (PPB-RJ)	Estabelece que o Presidente do SF convocará sessão conjunta para deliberar sobre o veto no prazo de 60 dias do seu recebimento (suspendendo-se nos períodos de recesso do CN). Esgotado esse prazo, o veto será incluído na ordem do dia da sessão imediata, sobrestando-se a deliberação das demais matérias na CD e no SF.	A CCJC aprovou parecer pela admissibilidade da PEC ainda em 2003, apresentado pela deputada Juíza Denise Frossard. No entanto, a matéria não avançou na sua tramitação e foi arquivada em 2007.

(continua)

(continuação)

PEC Nº 145/2003 Rogério Silva (PPS-MT)	Aumenta o prazo de deliberação do veto para 60 dias a contar do seu recebimento.	A PEC foi arquivada em 2004 sem nenhuma manifestação da CCJC sobre ela.
PEC Nº 219/2003 Deputado Maurício Rands (PT-PE)	A PEC trata de outros assuntos, mas dispõe sobre os vetos presidenciais também, que passariam a ser apreciados apenas pela CD, no mesmo prazo e com as mesmas consequências sobre a pauta.	Foi distribuída a vários relatores na CCJC, que devolveram a matéria sem manifestação. Declarada prejudicada em 2008 devido à aprovação de substitutivo a outra proposta que se encontrava apensada.
PEC Nº 197/2007 Deputado Zenaldo Coutinho (PSDB-PA)	Estabelece como termo de início da contagem do prazo de 30 dias para deliberação do veto no CN a sua publicação.	A CCJC aprovou por unanimidade parecer pela admissibilidade da PEC em 2010, apresentado pelo deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ). No entanto, a matéria não avançou na sua tramitação e foi arquivada em 2011.
PEC Nº 450/2009 Deputada Rose de Freitas (PMDB-ES)	O veto será considerado aprovado (mantido) se o CN não apreciá-lo até o fim do mandato do Presidente da República que o fez. Retira, portanto, o prazo de 30 dias para deliberação, a contar do recebimento. Por consequência, também retira as consequências imediatas sobre a pauta.	A PEC foi arquivada em 2010 sem nenhuma manifestação da CCJC da CD sobre ela. Posteriormente, foi desarquivada mediante requerimento da autora. Em 2015, foi arquivada novamente sem sequer ter sido designado algum relator na CCJC.
PEC Nº 26/2011 Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ)	Prevê que os vetos realizados após 1º de janeiro de 2011 deverão ser apreciados em até 30 dias de sua publicação (e não do recebimento). Após esse prazo, entra em regime de urgência, subsequentemente em cada uma das Casas do CN, ficando sobrestadas, em qualquer modalidade de sessão (ordinária ou extraordinária), todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando, inclusive as MPs.	O deputado Jorginho Mello (PSDB-SC) apresentou relatório favorável à PEC na CCJC ainda em 2011. No entanto, o colegiado nunca deliberou sobre ele e a PEC foi arquivada em 2015. Posteriormente, foi desarquivada mediante requerimento do autor. Em 2019, foi arquivada novamente sem sequer ter sido designado algum relator na CCJC.
PEC Nº 145/2012 Deputado Leonardo Gadelha (PSC-PB)	A sessão legislativa não será interrompida sem a apreciação dos vetos à LDO.	Declarada prejudicada em 2013 devido à aprovação de substitutivo a outra proposta que se encontrava apensada.
PEC Nº 192/2016 Deputado Rogério Rosso (PSD-DF)	Altera apenas o quórum para rejeição do veto presidencial, que passa a ser de maioria simples.	A PEC foi arquivada em 2019 sem nenhuma manifestação da CCJC sobre ela.

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nos sistemas de informação da atividade legislativa das duas Casas do CN.