



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

EXCELENTÍSSIMO SR. MINISTRO LUIZ FUX, RELATOR DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº  
31.816

A União, representada por seu Advogado-Geral, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, nos autos do mandado de segurança em epígrafe, expor e requerer o que se segue.

## I. SÍNTESE DO CASO

Trata-se de mandado de segurança impetrado por ALESSANDRO LUCCIOLA MOLON, Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro, em face de ato do Congresso Nacional e de seu Presidente que, ao acolher o requerimento nº 12/2012, teria tornado iminente a apreciação do voto presidencial nº 38/2012, apostado pela Presidenta da República ao Projeto de Lei nº 2.565/2011.

Antes de resultar na Lei nº 12.734/2012, o referido Projeto de Lei – que propunha modificações nas regras de distribuição dos rendimentos devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos entre os entes da Federação – recebeu voto parcial da Presidenta da República, conforme Mensagem de Veto nº 522, de 30 de novembro de 2012, *por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade*.

No Congresso Nacional, foi apresentado, em 12/12/2012, requerimento de urgência para submeter à votação a apreciação do citado voto presidencial, o qual foi aprovado por maioria de 409 parlamentares.

Segundo o impetrante, há ofensa a direito líquido e certo parlamentar, por ofensa ao artigo 66, §§ 4º e 6º[1], e ao devido processo legislativo, por negativa de aplicação dos artigos 104 e 105 do regimento Comum do Congresso Nacional, pelo que foi requerido o deferimento do mandado de segurança “*para se determinar o cumprimento do art. 66 da Constituição Federal, reconhecendo-se que o Veto nº 38/2012 somente poderá ser votado após a apreciação dos vetos recebidos anteriormente*” (fls. 20/21).

A liminar foi deferida em 17/12/2012 pelo Ministro relator para, “*inaudita altera parte, determinar à Mesa Diretora do Congresso Nacional que se abstenha de deliberar acerca do voto parcial nº 38/2012 antes que se proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente*

---

[1] Art. 66. (...)

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

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o voto 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*)

*data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação, observadas as regras regimentais pertinentes.”*

Em 20/12/2012, a União protocolou petição requerendo ingresso no feito nos termos do art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009 e ainda solicitando esclarecimentos “acerca da extensão os efeitos da decisão que deferiu a medida liminar, proferida em 17/12/2012 (DJE nº 248, de 18/12/2012), no sentido de que a não apreciação, pelo Congresso Nacional, de todos os vetos presidenciais pendentes de apreciação e com prazo de análise expirado até a data de prolação da decisão liminar obsta apenas a deliberação acerca do veto presidencial nº 38/2012, ou obsta quaisquer outras deliberações da Casa Legislativa”.

Na mesma data foi publica notícia no site do STF com o seguinte conteúdo[2]:

***Royalties: Ministro Luiz Fux esclarece alcance de decisão***

*O ministro Luiz Fux esclareceu nesta quinta (20) a decisão proferida no início da semana, suspendendo a apreciação do voto presidencial ao projeto que redistribui os royalties do petróleo. “Minha decisão limitou-se a suspender a votação do voto dos royalties antes que os 3.000 vetos pendentes fossem apreciados”, disse o ministro.*

*Segundo Fux, “a decisão não se referiu à votação de outras matérias, como por exemplo a votação do Orçamento, para as quais a pauta não está trancada judicialmente”.*

*Ainda de acordo com o ministro “qualquer outra interpretação é de exclusiva responsabilidade dos membros do Congresso”.*

Em 07/02/2013, o Ministro relator proferiu decisão esclarecendo formalmente que a liminar não se estendia às demais proposições legislativas, mas tão somente aos vetos.

Não obstante o referido pronunciamento, a União vem apresentar alguns aspectos relevantes sobre o tema, que, no seu entender, merecem ser apreciados pelo Colegiado Maior.

**II – A PRÁTICA INSTITUCIONAL OBSERVADA PELO CONGRESSO NACIONAL NA DEFINIÇÃO DA ‘ORDEM DO DIA’. O DÉFICIT DELIBERATIVO EXISTENTE E O PERIGO DE**

[2] <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=227239>  
MS nº 31.816 – Rel. Min. Luiz Fux

## COLAPSO COM O SOBRESTAMENTO DE TODAS AS ESPÉCIES DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Desde a instauração da ordem constitucional de 1988, o Parlamento brasileiro tem estabelecido a ordem de apreciação dos vetos presidenciais segundo (i) a avaliação dos parlamentares sobre a eminência política, social, jurídica ou econômica do tema; e (ii) a conveniência determinada pelas coalizões políticas de momento, formatadas entre os Presidentes das duas Casas Legislativas e os líderes partidários.

Exemplo da lógica adotada pelo Congresso Nacional para apreciação de vetos pode ser extraída da análise de algumas situações exemplares, como as que seguem:

Em 31/08/2005, foram derrubados os vetos nº 13 e 14 do ano de 2005 – que alteravam, respectivamente, a remuneração dos servidores integrantes dos quadros de pessoal do Senado Federal (PLS nº 371/04 e PLC nº 01/05).	Nesta data, contudo, existiam 84 vetos, a maioria deles mais antiga, aguardando inclusão na ordem do dia, abarcando 498 dispositivos vetados.
No dia 06/05/2009, o Congresso analisou e manteve 99 vetos, dentre eles o Veto parcial nº 33/2006 (PLC nº 114/2006); o Veto parcial nº 17/2007 (PLV nº 13/2007); e o Veto parcial nº 49/2008 (PLS nº 62/2004).	Uma semana depois, na sessão de 13/05/2009, o Congresso voltou a se reunir, desta vez para apreciar vetos – como o Veto total nº 26/2000 (PLC nº 24/2000), o Veto parcial nº 44/2000 (PLC nº 17/2000) e o Veto parcial nº 30/2006 (PLC nº 107/2003) – todos eles muito anteriores àqueles mantidos na sessão anterior.

Esse breve demonstrativo ilustra de maneira sintética, contundente e emblemática como, 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 práxis, até então contestada, acarretou um déficit deliberativo crescente, que hoje culmina num passivo de 3.060 dispositivos vetados aguardando inclusão na ordem do dia para serem apreciados.

Alguns dos dispositivos cujos vetos estão pendentes abordam questões extremamente sensíveis para o interesse nacional, seja pela sua expressão econômica ou pelo seu alto valor institucional para determinadas políticas públicas. A tabela abaixo faz referência a alguns dos principais temas tratados nos vetos pendentes:

#### LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Veto	Número de dispositivos vetados	Temas vetados	Impacto
Fundo de Compensação de Variações Salariais (Vetos 41/09; Veto 16/11)	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extinção de dívidas dos acionistas do Banco Nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R\$ 30 bi</li> </ul>
Renegociação de débitos tributários, previdenciários e de dívidas rurais (Vetos 17/09; 48/09; 11/10; 35/12)	80	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mudança do critério de atualização de débitos parcelados de Selic para TJLP</li> <li>Ampliação do parcelamento</li> <li>Redução de 100% de multas para parcelamento crédito-prêmio</li> <li>Liquidação antecipada de dívidas rurais (PESA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R\$ 27 bi</li> </ul>
Calhas para dedução de IR	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retirada dos limites individuais de doação de Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas para os diversos benefícios (calha)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R\$ 8 bi</li> </ul>
Perdão de dívidas do Proer (Veto 27/12)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inviabilidade da possibilidade de recuperação dos créditos que a União possui com os bancos liquidados no Proer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R\$ 7 bi</li> </ul>
Atuação da RFB em empresas fraudulentas (veto 10/07)	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferência da prerrogativa de desconstituir pessoa jurídica do fiscal do Tributário para a Justiça</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inviabiliza a atuação da fiscalização tributária</li> </ul>
Não Cumulatividade de PIS/COFINS	28	<ul style="list-style-type: none"> <li>Passar da não cumulatividade para cumulatividade</li> <li>Possibilidade de créditos serem aproveitados por PJ ligadas àquela que apurar o crédito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R\$ 2,5 bi</li> </ul>

Veto	Número de dispositivos vetados	Temas vetados	Impacto
Alíquota zero PIS COFINS produtos agropecuários	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alíquota zero PIS/COFINS produtos agropecuários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R\$ 2,2 bi</li> </ul>
Gastos com educação (Veto 20/07)	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não incidência dos limites da LRF para gastos com educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R\$ 2 bi entre 2007 e 2009</li> </ul>
Cebas (Veto 54/09)	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retroatividade dos efeitos do Cebas para empresas que entrarem com pedido de renovação do benefício até 6 meses após o término da vigência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redução dos recursos a serem destinados ao atendimento gratuito de saúde (R\$ 260 mi)</li> </ul>
PROIES (Veto 23/12)	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parcelamento das dívidas de Instituições de Ensino Superior (Proies)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extensão do benefício para entidades não fiscalizadas pela União</li> </ul>
Uso de recursos do FI/FGTS para Copa e Olimpíadas (vetos 35/11 e 11/12)	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de utilização dos recursos do FI/FGTS para financiamento das obras da Copa do Mundo e Olimpíadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A proposta distorce a prioridade de aplicação do FI- FGTS (energia, rodovia, ferrovia, hidrovia, portos e saneamento)</li> </ul>
Regulamentação da Emenda 29 (Veto 3/12)	21	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alteração do montante de recursos para saúde em caso de revisão do PIB</li> <li>Exclusão das “despesas com amortização e respectivos encargos financeiros decorrentes de operações de crédito contratadas para o financiamento” do cálculo do mínimo em saúde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A alteração aos valores a serem destinados à saúde, em decorrência de revisões futuras do PIB, implicaria uma instabilidade na gestão fiscal e orçamentária</li> </ul>

## PREVIDÊNCIA

Veto	Número de dispositivos vetados	Temas vetados	Impacto
Fator Previdenciário (Veto 12/10)	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extinção do fator previdenciário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impacto: aumento de 10% no déficit previdenciário anual. Aproximadamente 3 a 4 bilhões ao ano</li> <li>Retroatividade: retroage a 1 janeiro de 2011</li> </ul>
Vinculação dos benefícios da previdência aos reajustes do salário mínimo (Veto 17/06)		<ul style="list-style-type: none"> <li>Vincula o reajusta dos benefícios previdenciários daqueles que ganham acima do salário mínimo ao percentual de reajuste do salário mínimo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impacto de R\$ 11,3 bilhões na Seguridade Social, somente no ano de 2012</li> </ul>

## MEIO AMBIENTE

Veto	Número de dispositivos vetados	Temas vetados	Impacto
Código Florestal 1	44		<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>

Veto	Número de dispositivos vetados	Temas vetados	Impacto
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Princípios do Código Florestal</li> <li>Proteção de áreas de preservação permanente (APPs), em especial faixas marginais de rios;</li> <li>Proteção de apicuns, salgados e várzeas</li> <li>Conceito de pousio</li> <li>Competências ambientais</li> <li>Reflorestamento e controle de origem do plantio de espécies frutíferas pelos órgãos ambientais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retorno de princípios não condizentes com o equilíbrio entre proteção florestal e produção sustentável de alimentos.</li> <li>Redução da proteção mínima de APPs; debate jurídico acerca de fatos ocorridos a partir da vigência da lei;</li> <li>Redução da proteção das áreas.</li> <li>Derrubada do veto pode permitir que área fique em pousio indefinidamente</li> <li>Retorno dos dispositivos vetados pode acarretar confusão jurídica com a Lei Complementar 140, de 2011.</li> <li>Pode burocratizar a produção de alimentos, exigindo equivocadamente o controle de origem do plantio de espécies frutíferas pelos órgãos ambientais.</li> <li>Elevada insegurança jurídica diante de possível coexistência de dispositivos contraditórios.</li> </ul>
Política Nacional de Mudanças Climáticas	13	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicação de formas de substituição dos combustíveis fósseis na matriz energética brasileira.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afeta o planejamento de longo prazo do sistema energético e fragiliza sua confiabilidade e segurança.</li> </ul>
Lei da Mata Atlântica	49	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exploração do bioma</li> <li>Indenização a proprietários rurais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redução da proteção legal do bioma mata atlântica, em especial de espécies vulneráveis.</li> <li>Permite indenização a proprietários rurais eventualmente afetados pela lei.</li> </ul>
Regularização fundiária	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiários de programas de regularização fundiária na Amazônia legal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliação de beneficiários para grandes proprietários e pessoas jurídicas ocupantes de terras públicas.</li> </ul>

## ENERGIA

Veto	Número de dispositivos vetados	Temas vetados	Impacto
Regime de partilha de produção nas áreas do Pré- Sal e Fundo Social (royalties)	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 % de receitas do Fundo social destinadas à educação</li> <li>• Emenda Ibsen (divisão dos royalties entre os estados).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A MP 592 prevê 100% das receitas do Fundo social para a educação. Caso o voto seja derrubado, retornaria ao percentual de 50 %.</li> <li>• Haverá elevada litigiosidade entre os entes federados, além da matéria também ter sido alterada por meio da MP 592. Há, também, outro voto pendente sobre divisão dos royalties (veto 38/2012).</li> </ul>
Tarifa Social de energia elétrica	3	Eliminação da possibilidade da aplicação de desconto sobre consumo que exceder 50 kWh/mês	Famílias indígenas e quilombolas deixarão de ter desconto sobre a parcela consumida que excede 50 kWh/mês
Cessão onerosa de campos terrestres	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devolução de campos terrestres em desenvolvimento ou em produção pela Petrobrás.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os contratos firmados entre a União e a Petrobrás terão que ser revistos.</li> </ul>
Geração de energia	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reserva de mercado para produção de energia a partir da biomassa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contraria a lógica de competição entre as fontes de energia.</li> </ul>

O acúmulo de vetos pendentes de apreciação (3.060 dispositivos), os altos valores compreendidos em alguns dos dispositivos e a natureza profundamente controversa de muitos dos temas em questão deixam ver que a superação do déficit deliberativo hoje presente na pauta do Congresso Nacional consumirá um grande intervalo de tempo, sobretudo se consideradas as práticas obstrutivas que são naturalmente exercidas pelas minorias congressuais como parte do jogo político (tais como requerimentos de retirada de pauta, de adiamento de discussão, de inscrição de parlamentares para discussão, pedidos de verificação de quórum, entre outros).

Numa estimativa singela, seria possível afirmar que, se o Congresso Nacional lograsse realizar duas sessões conjuntas por semana – todas com elevado quórum – e se em cada uma dessas sessões fossem apreciados 10 dispositivos, seriam necessárias 153 semanas ou aproximadamente 3 anos para completar a análise dos vetos pendentes, saneando por inteiro a pauta congressual.

Essa simulação é bastante útil para vislumbrar o sério risco de colapso institucional a que o Congresso Nacional estará submetido caso venha a ser aplicado o entendimento de que os vetos devem ser apreciados em ordem cronológica, com

graves reflexos para o Estado e toda a sociedade.

Uma interpretação que produza consequências como essas não pode ser compatível com a Constituição. Para repelir interpretações como tais deve o intérprete recorrer sempre ao princípio da unidade Constituição, que preza pelas soluções jurídicas que produzam os resultados mais coerentes com a inteireza do texto constitucional, permitindo o exercício mais equilibrado de cada uma das funções públicas.

### III. DOS GRAVES RISCOS PARA A SEGURANÇA JURÍDICA, FISCAL E ECONÔMICA.

#### III.1 DO GRAVE IMPACTO À SEGURANÇA JURÍDICA

Como já se destacou acima, a práxis institucional aplicada pelo Congresso Nacional até aqui acarretou o acumulo de **mais de três mil dispositivos vetados pendentes de análise, relativos a 205 proposições legislativas**. Proposições essas que versam sobre matérias as mais sensíveis e complexas, tais como renegociação de débitos tributários e previdenciários, gastos com educação, perdão por dívida do Proer, fator previdenciário, Código Florestal e outras matérias ambientais etc.

É de se ver, portanto, que a apreciação de tais matérias não pode ocorrer de maneira açodada, exigindo, ao revés, um ambiente de normalidade institucional que propicie uma deliberação refletida e responsável.

Daí a importância de uma decisão a ser proferida por essa Suprema Corte que não desconsidere a prática até então adotada pelo Congresso Nacional e que não venha a gerar a total insegurança não somente nas relações jurídicas já firmadas, mas no próprio funcionamento do Estado Brasileiro. Não se pode desconsiderar que, como dito, há vetos pendentes de apreciação há aproximadamente 13 (treze) anos, sendo certo que durante todo esse período as relações jurídicas foram sendo reguladas de acordo com o arcabouço normativo existente.

**Caso venha prevalecer o entendimento de que deve ser seguida a ordem cronológica, inclusive para os vetos cujo prazo de apreciação já tenha se esgotado, é indiscutível que novas discussões acerca de temas e estruturas já consolidadas gerará**

impactos sérios nas relações jurídicas, com consequente desrespeito ao tão caro postulado da segurança jurídica, que informa o próprio Estado democrático de direito.

A título de exemplo, poder-se-ia mencionar os 101 dispositivos de projetos de lei que foram objeto de voto presidencial no tocante aos servidores públicos, com repercussão direta nos planos de carreira, tabelas remuneratórias, estruturas administrativas, direitos etc. A reabertura de discussões sobre tais temas implicaria desestabilização do próprio funcionamento da máquina administrativa, já que diversos órgãos públicos foram criados ou reestruturados, com atuações devidamente consolidadas. Como decorrência, cargos públicos foram providos e diversos agentes públicos remunerados com fundamento na legislação aprovada. A fixação de entendimento diverso ensejaria uma verdadeira corrida ao Poder Judiciário para se questionar a legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública, por intermédio de seus agentes, circunstância que atentaria contra o próprio princípio da continuidade do serviço público. Revela-se, portanto, evidente o grave risco de lesão ao postulado da segurança jurídica.

A título de exemplo, podem ser citados os seguintes vetos, com impactos relativos ao ano de 2012, bem como em relação ao quantitativo de servidores atingidos pelos vetos:

- a) Transposição de servidores para carreiras da Receita Federal do Brasil, objeto do PLC nº 20/2006: aproximadamente 166 milhões de reais. Servidores atingidos 2.076.
- b) Criação de novas carreiras por transposição sem concurso (IPEA, RECEITA FEDERAL; obrigação de provimento de cargos de delegado e perito da PF, objeto do PLV nº 27/2008 (MP nº 440/2008): aproximadamente 25 milhões de reais. Servidores atingidos 231.
- c) Reestruturação da composição remuneratória de carreiras; transposição de servidores sem concurso, objeto do PLV nº 28/2008 (MP nº 44/2008): aproximadamente 80 milhões de reais. Servidores atingidos 19.813.
- d) Antecipação de gratificação de risco de vida e mandato em associação dos militares da PM/DF e do CBM/DF: aproximadamente 35 milhões de

reais. Servidores atingidos 8.827.

e) Emendas parlamentares diversas para beneficiar cargos e carreiras com gratificações e transposições sem concurso público, com expressivo aumento da defesa e vício de inconstitucionalidade, objeto do PLV nº 4/2010 (MP nº 479/2009): aproximadamente 53 milhões. Servidores atingidos 14.300.

Não se pode desconsiderar, ainda, que há sério risco de que sejam reabertas discussões relativas a vetos, cujo tema pode conflitar diretamente com legislação posterior, como, por exemplo, o veto constante do item 45 da pauta - Projeto de Lei da Câmara nº 32, de 2001 (nº 2.660/1996, na Casa de origem) - que trata de alteração ao código de transito, que conflita diretamente com Lei posterior. A Lei 12.619, de 2012, disciplinou totalmente o tempo de direção do condutor, abrangendo todos os casos, enquanto a alteração vetada disciplinava, em dispositivos distintos, o tempo de direção em ônibus e caminhões em rodovias, razão pela qual o veto foi aposto. De acordo com a Mensagem nº 537/2009, o Min das Cidades manifestou-se pelo Veto ao PLC 21, argumentando que o Projeto aplicava-se somente à condução de veículos em "rodovias pavimentadas", excluindo por conseguintes as estrada não-pavimentadas, o que, segundo o Ministério das Cidades, inviabilizaria a fiscalização da norma. A confusão de regras evidencia não ser oportuna a apreciação do voto, que já está superado pelo próprio Poder Legislativo, e cuja derrubada poderá causar conflito normativo.

Também merece referência a circunstância de que diversas leis orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional foram objeto de vetos presidenciais e já foram devidamente executadas, de modo que a reabertura da discussão acerca desses vetos causaria impacto direto nas finanças da União, dos Estados e dos Municípios, em clara afronta também ao postulado da segurança jurídica. Apenas a título de exemplo, destacam-se as algumas transferências voluntárias feitas pela União aos Estados e Municípios entre 2008 e 2012:

ÓRGÃO (*) (**) (Custeio e Investimentos)	PAGAMENTO TOTAL (ANO + RP)				
	2008	2009	2010	2011	2012
22000 Agricultura	293,1	413,5	279,5	717,5	510,5
56000 Cidades	811,6	510,9	675,3	635,9	1.039,5
24000 Ciência, Tecnologia e Inovação	92,0	302,0	211,9	103,9	138,0
41000 Comunicações	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0
42000 Cultura	111,0	107,4	93,8	75,1	120,3
52000 Defesa	117,0	115,1	158,2	95,2	127,7
49000 Des. Agrário	373,7	339,7	453,1	403,0	371,7
28000 Des. Ind. Com. Exterior	186,9	213,5	226,1	271,6	459,3
55000 Des. Social e Combate à Fome	1.743,4	1.848,1	2.115,9	728,8	349,8
26000 Educação	825,0	984,6	2.143,5	2.076,4	1.340,6
51000 Esportes	222,5	206,6	333,9	274,1	373,6
25000 Fazenda	4,5	1,1	0,6	0,0	0,0
53000 Integração Nacional	427,4	272,2	220,9	230,5	193,5
30000 Justiça	785,9	335,8	496,9	399,0	529,0
44000 Meio Ambiente	27,9	13,6	18,6	13,9	46,3
32000 Minas e Energia	14,1	17,9	12,0	20,8	13,6
58000 Pesca e Aquicultura	9,3	10,5	28,6	24,5	22,1
47000 Planejamento	6,9	85,9	43,0	7,6	4,8
20000 Presidência da República	240,5	293,4	304,6	106,3	96,9
33000 Previdência Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
35000 Relações Exteriores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
36000 Saúde	1.565,8	1.992,9	2.051,1	1.118,7	706,7
61000 Sec Assuntos Estratégicos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
62000 Sec Aviação Civil	0,0	0,0	0,0	7,3	2,5
64000 Sec Direitos Humanos	51,7	36,9	108,3	35,8	35,3
67000 Sec Pol Promoção Igualdade Racial	1,7	0,9	1,7	2,9	3,5
65000 Sec Políticas para as Mulheres	20,1	9,2	53,0	22,8	35,6
68000 Secretaria de Portos	66,0	43,1	0,0	16,0	22,1
38000 Trabalho	187,2	299,6	391,6	247,0	240,9
73000 Transferências Superv. MF	40,0	0,0	0,0	0,0	0,0
39000 Transportes	201,0	193,5	77,2	62,0	48,2
54000 Turismo	840,3	694,0	825,2	581,5	928,4
<b>TOTAL</b>	<b>9.268,6</b>	<b>9.341,9</b>	<b>11.324,4</b>	<b>8.278,1</b>	<b>7.760,1</b>

Digno de registro, ainda, o fato de que inúmeros vetos presidenciais foram apreciados pelo Congresso Nacional fora da ordem cronológica, de modo que, a se prevalecer o entendimento da constitucionalidade de tal prática, poderiam ser judicialmente questionados diversos diplomas legais, que disciplinaram temas caros ao Estado e à sociedade.

Em 06/05/2009, inúmeros vetos foram analisados – constavam da Ordem do Dia 129 vetos e 99 deles foram apreciados e mantidos, mesmo havendo outros anteriores que, em tese, trancavam a pauta. Dentre os vetos mantidos cuja constitucionalidade poderia ser questionada, merecem ser destacados, por gerarem ou restringirem direitos, ou por possuirem alto impacto econômico, financeiro, social e jurídico:

- LRF - PLC 4/2000 (item 1 da Ordem do Dia);
- Plano Nacional de Educação - PLC 42/2000 (item 4 da Ordem do Dia);
- Lei 10.637/2002, que trata de várias matérias tributárias - PLV 31/2002 (item 7 da Ordem do Dia);
- Reestruturação de carreiras – PLV 58/2004 (item 16 da Ordem do Dia);
- Lei de Falências - PLC 71/2003 (item 19 da Ordem do Dia);
- Lei 11.196/2005, que institui diversos regimes tributários especiais - PLV 28/2005 (item 31 da Ordem do Dia);
- Reforma da Lei Eleitoral de 2009 - PLS 275/2005 (item 42 da Ordem do Dia);
- Super Simples – PLC 100/2006 e PLC 43/2007 (itens 52 e 79 da Ordem do Dia);
- Lei Kandir - PLV 28/2006 (item 64 da Ordem do Dia).

A próxima sessão do Congresso a apreciar vetos ocorreu uma semana depois, em 13/05/2009. Na ocasião, mais uma vez, foram votados e mantidos 17 vetos, sendo que deixaram de ser apreciados vários outros, anteriores, que trancavam a pauta.

Em 09/02/2010, ocorreu a última sessão do Congresso Nacional que apreciou vetos presidenciais, cuja pauta apresentava 69 vetos prontos para serem apreciados (535 dispositivos). Curiosamente, somente o Veto Parcial nº 7, de 2010 (74 dispositivos), que não constava da pauta da Ordem do Dia, foi apreciado. Tratava-se da Lei Orçamentária Anual de 2010 - Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 46, de 2009, que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010”. Em tempo, os vetos aos dispositivos foram mantidos, conforme resultado publicado na Ordem do dia.

**Também merece destaque a circunstância de que, dos 205 projetos cujos vetos estão pendentes de apreciação, 80 tiveram dispositivos vetados por inconstitucionalidade, fato que, a depender da deliberação, implicará, certamente, a submissão de discussão acerca da inconstitucionalidade no âmbito do Poder**

### **Judiciário em diversas ações diretas.**

Também a título de exemplo, os números atestam que o impacto relativo à derrubada eventual do veto que igualava o reajuste dos benefícios acima do salário mínimo ao mínimo no ano de 2006 (subiria reajuste de 5% para 16% em 2006, alterando a trajetória do valor dos benefícios) – Impacto de 2006 até 2012, em valores nominais, de R\$72,6 bilhões e, em valores corrigidos pelo INPC de dez/2012, de **R\$ 90,2 bilhões**. Tal impacto não se limita a despesa fiscal retroativa, mas também à alteração da base de cálculo das contribuições previdenciárias, que atingiria toda a sociedade brasileira.

No que se refere ao fator previdenciário, estima-se que o impacto retroativo seria da ordem de **8 bilhões de reais** relativo à queda do veto ao art. 5º da Lei nº 12254/10, que suprimiu a **extinção do fator previdenciário**.

**Tal impacto diz respeito apenas ao montante a curto prazo, pois a longo o impacto na despesa, em 2050, chega a R\$ 144 bilhões, e no acumulado de 2013 a 2050 chega a R\$ 2 trilhões.**

No começo de 2006 havia 8,1 milhões de benefícios acima do salário mínimo no âmbito do RGPS e, em princípio, esse seria o montante potencialmente afetado que teria que ser revisado. Além disso, a mudança alteraria toda trajetória do teto da Previdência Social e, em princípio, iria gerar GFIP retroativas desde o começo de 2006, afetando cerca de 4,2 milhões de empresas.

### **III.2 DO GRAVE IMPACTO FISCAL E ECONÔMICO**

Também merece destaque a possibilidade de se reabrirem discussões acerca de leis e atos normativos que disciplinaram importantes questões para a sociedade, com grave impacto na estabilidade da ordem econômica e fiscal.

A título de exemplo, pode-se destacar as Medidas Provisórias nºs 66, 449, 457, 472 e 497, as quais disciplinaram questões relativas ao parcelamento débitos para com a Fazenda Pública, como a reabertura de prazo de adesão ao REFIS; a mudança do critério de atualização de débitos parcelados da SELIC para TJLP; a ampliação do parcelamento das autarquias e fundações para diversos entes da Administração Direta; a exclusão da parcela equivalente à redução do valor das multas, juros e encargo legal da

apuração da base de cálculo do imposto de renda da CSLL, do PIS/PASEP e da COFINS. A rediscussão de tais matérias, apenas, poderia gerar perdas financeiras de aproximadamente R\$ 27 bilhões.

No tocante ao reconhecimento do direito ao crédito tributário do crédito-prêmio do IPI, cujos artigos 80 e § 1º; 129 e 30 da MP 472 de 2010 foram objeto de veto, a rediscussão geraria um impacto aproximado de até 280 bilhões de reais.

Ainda em relação aos vetos tributários, a rediscussão poderia se estender a outros temas, como por exemplo:

- a) A mudança da não cumulatividade, para a cumulatividade do PIS/COFINS, bem como a possibilidade de créditos serem aproveitados por pessoas jurídicas ligadas àquela que apurar o crédito, objeto das MPs nºs 66 e 449: 2,5 bilhões de reais.
- b) A alíquota zero do PIS/COFINS para produtos agropecuários, a inclusão do PIS/PASEP agropecuário na sistemática do crédito presumido para a produção de biodiesel, bem como a alíquota zero do PIS/COFINS para produtos componentes da cesta básica e aproveitamento de crédito presumido, objetos das MPs nºs 183, 449, e 563: 2,2 bilhões de reais.
- c) A retirada do limite coletivo de doação de imposto de renda para os diversos benefícios (calha), objeto da MP nº 563: 8 bilhões de reais.
- d) a destinação de 20% da arrecadação do PIS/COFINS incidente sobre os serviços de abastecimento de água e saneamento básico, para programa nacional de tarifa social desses mesmos serviços, objeto da MP nº 428: 3 bilhões de reais.
- e) A permissão de que empresas que gozam do crédito presumido do IPI, concedido pela Lei nº 9.826/99, possam renunciar a esse benefício para usufruir do crédito presumido concedido pela Lei nº 9.440/97, cujo valor é significativamente maior, objeto da MP nº 563: 1,8 bilhão de reais.
- f) Redução a zero do PIS/COFINS, incidente sobre as receitas da cesta básica, objeto da MP nº 563: 3 bilhões de reais.
- g) Exclusão do aumento de um ponto percentual da COFINS-Importação de bens importados por fabricantes de automóveis, comerciais leves (camionetas, picapes, utilitários, vans e furgões), caminhões e chassis

com motor para caminhões, chassis com motor para ônibus, caminhões-tratores, tratores agrícolas e colheitadeiras agrícolas autopropelidas, nos casos em que a empresa está abrangida pela apuração da contribuição previdenciária pela receita (substituição da folha de pagamentos), objeto da MP nº 563: **1,1 bilhão de reais.**

Conforme atestam os dados supramencionados, que são relativos a vetos destacados apenas a título exemplificativo, **os valores envolvidos na questão alcançam o montante aproximado de 471 bilhões e 350 milhões de reais.**

#### IV. DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Inicialmente, cumpre registrar que essa Corte Suprema admite, em situações excepcionais e para resguardar a segurança jurídica, a modulação dos efeitos da decisão ainda que não se trate de processo de controle concentrado de constitucionalidade.

Com efeito, por sua composição plena esse STF decidiu, no RE nº 197.917 (Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 07/05/2004):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ARTIGO 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITMÉTICO RÍGIDO. INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A POPULAÇÃO E O NÚMERO DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE, INCIDENTER TANTUM, DA NORMA MUNICIPAL. EFEITOS PARA O FUTURO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. (...) 8. Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos ex tunc, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos pro futuro à declaração incidental de inconstitucionalidade. Recurso extraordinário conhecido e em parte provido.

E ainda no HC nº 82.959 (Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 01/09/2006), consta da decisão que o Tribunal, após declarar incidentalmente a inconstitucionalidade do § 1º do artigo 2º da Lei nº 8.072/90, por votação unânime, “explicitou que a declaração incidental de inconstitucionalidade do preceito legal em questão não gerará consequências

jurídicas com relação às penas já extintas nesta data, pois esta decisão plenária envolve, unicamente, o afastamento do óbice representado pela norma ora declarada inconstitucional, sem prejuízo da apreciação, caso a caso, pelo magistrado competente, dos demais requisitos pertinentes ao reconhecimento da possibilidade de progressão.”

No mesmo sentido a decisão da Segunda Turma proferida no RE nº 442.683 (DJ 24/03/2006, Rel. Min. Carlos Velloso):

“CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO: PROVIMENTO DERIVADO: INCONSTITUCIONALIDADE: EFEITO EX NUNC. PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ E DA SEGURANÇA JURÍDICA. I. - A Constituição de 1988 instituiu o concurso público como forma de acesso aos cargos públicos. CF, art. 37, II. Pedido de desconstituição de ato administrativo que deferiu, mediante concurso interno, a progressão de servidores públicos. Acontece que, à época dos fatos 1987 a 1992 , o entendimento a respeito do tema não era pacífico, certo que, apenas em 17.02.1993, é que o Supremo Tribunal Federal suspendeu, com efeito ex nunc, a eficácia do art. 8º, III; art. 10, parágrafo único; art. 13, § 4º; art. 17 e art. 33, IV, da Lei 8.112, de 1990, dispositivos esses que foram declarados inconstitucionais em 27.8.1998: ADI 837/DF, Relator o Ministro Moreira Alves, "DJ" de 25.6.1999. II. - Os princípios da boa-fé e da segurança jurídica autorizam a adoção do efeito ex nunc para a decisão que decreta a inconstitucionalidade. Ademais, os prejuízos que adviriam para a Administração seriam maiores que eventuais vantagens do desfazimento dos atos administrativos. III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - RE conhecido, mas não provido.”

Ora, a decisão liminar ora questionada foi proferida em sede de controle incidental de constitucionalidade, o que possibilita a adoção excepcional da modulação dos efeitos da decisão, em atenção ao princípio da segurança jurídica, bem como à estabilidade da ordem econômica e fiscal.

Como já fartamente demonstrado, a decisão liminar, ao produzir seus naturais efeitos *ex tunc*, incidirá sobre os mais de três mil vetos com prazo expirado e pendentes de apreciação, deixando em aberto e indefinidas todas as relações jurídicas objeto desses vetos.

**Não há dúvida, portanto, de que o tema envolve graves riscos à segurança jurídica e à ordem econômica e fiscal, pois, como se depreende apenas dos exemplos citados, os valores envolvidos na questão alcançam o valor aproximado de 471 bilhões e 350 milhões de reais, o que recomenda a adoção de efeitos *ex nunc* ao**

**Nacional observe os comandos contidos nos parágrafos 4º e 6º do art. 66 da Carta magna não incida sobre os vetos cujo prazo de apreciação pelo Congresso Nacional já tenha expirado. Trata-se de entendimento que privilegia o princípio da unidade da Constituição, compondo, de forma proporcional, os diversos valores constitucionais que permeiam o tema em discussão.**

Mais uma vez, ressalta-se, é de fundamental importância que essa Suprema Corte profira decisão judicial que venha, efetivamente, resguardar a segurança jurídica, alicerço fundamental no Estado Republicano. Para tanto, é indispensável que sejam modulados os efeitos da decisão, de modo a se estabelecer que a obrigatoriedade quanto à obediência à ordem cronológica de análise dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional incida, apenas, sobre os vetos cujo prazo para apreciação esteja em aberto.

Ou seja, é imprescindível que os vetos presidenciais, cujo prazo de deliberação já tenha se expirado, sejam preservados, com o escopo de evitar que se instale no seio da sociedade, verdadeira instabilidade legislativa, com reflexos negativos para todo o país.

## V – CONCLUSÕES E PEDIDOS

Por todas essas razões, e em virtude da relevância jurídica e econômica da questão debatida nos presentes autos, é de fundamental importância a afetação do processo ao Plenário dessa Suprema Corte, a fim de que seja pacificado o entendimento no sentido de que a obrigatoriedade quanto à observância da ordem cronológica para apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional não se estenda aos vetos cujo prazo de apreciação já tenha expirado, com a modulação dos efeitos da decisão.

Nesses termos, pede deferimento,

Brasília, fevereiro de 2013.

LUIS INÁCIO LUCENA ADAMS  
Advogado-Geral da União

GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA  
Secretária-Geral de Contencioso