

## VOTO

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes:** Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Solidariedade, em face de novo veto presidencial apostado ao art. 8º da Lei n. 14.183/2021, veiculado na Edição Extra do Diário Oficial de 15.7.2021, publicado horas depois de promulgada e publicada a mencionada Lei n. 14.183/2021, ao fundamento de correção de erro material contido na publicação original.

Na exordial, sustenta-se que o exercício renovado de veto, após o decurso dos prazos constitucionalmente estabelecidos para o processo legislativo constitucional de formação das leis, constitui ofensa ao preceito fundamental da separação de poderes e afronta a higidez da ordem constitucional vigente.

Alega-se que, uma vez sancionada, promulgada e publicada a lei, o exercício do poder de veto torna-se precluso, sendo vedado ao Presidente da República apor novo veto à redação perfectibilizada da norma.

Pugna-se, assim, pelo restabelecimento dos arts. 3º, 4º e 37 do Decreto-Lei n. 288/1967, na redação conferida pelo art. 8º da Lei n. 14.183/2021, conforme publicação veiculada no Diário Oficial da União em 15.7.2021.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido, por entender inexistir irregularidade formal “ *em publicação de mensagem de veto que objetiva apenas sanar incorreção constatada na versão original do ato* ”.

Já a Procuradoria-Geral da República, em parecer, opina pela procedência do pedido, ao fundamento de que o veto, a sanção, a promulgação e a publicação da lei são atos irretratáveis, não cabendo a oposição de novos vetos, “ *sob pena de violação dos princípios constitucionais da separação dos poderes e da segurança jurídica* ”.

A Ministra Cármen Lúcia junta voto pelo não conhecimento da ação, tendo em vista a posterior apreciação e manutenção do veto presidencial extemporâneo pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 66, § 4º, da Constituição Federal, e a possível discussão sobre a convalidação do ato impugnado, o que não foi aventado nesta ação. Caso superada a questão

preliminar, vota pela improcedência do pedido, pois, a seu ver, eventual procedência do pedido levaria esta Corte a deliberar sobre matéria estranha ao que exposto na inicial.

Acompanhando a Ministra Cármen Lúcia, o Ministro Nunes Marques manifesta-se no sentido de que o veto aposto ao art. 8º da Lei n. 14.183/2021 e veiculado em edição extra do Diário Oficial, após a sanção e publicação da lei, é constitucional e harmônico aos preceitos fundamentais insculpidos na Constituição.

Segundo argumenta, na Mensagem n. 339/2021, já se continha a indicação de oposição de veto presidencial ao art. 8º do Projeto de Lei de conversão, o que demonstra que a publicação ocorrida em 15.7.2021, sem aquele veto, continha erro material passível de correção de ofício pela Administração.

Assim, o Ministro entende que, tendo seguido seu curso normal e tendo o veto sido mantido pelo Congresso Nacional, a lei se integrou ao ordenamento jurídico vigente e, por isso, a ADPF não poderia ter sido conhecida, porquanto não cumprido o requisito da subsidiariedade.

O Ministro Roberto Barroso abriu divergência, assentando que, no caso concreto, o poder de veto foi exercido após a expiração do prazo previsto no art. 66, § 1º, da Constituição para essa prerrogativa, o qual se estendeu até 14.7.2021, quando editada a Mensagem de veto n. 339/2021 e encaminhado o texto da Lei n. 14.183/2021 para publicação. Segundo seu entendimento, *“apenas no dia seguinte, quando o prazo já havia expirado, que se providenciou a publicação de edição extra do diário oficial para a divulgação de novo texto legal com a oposição adicional de veto a dispositivo que havia sido sancionado anteriormente”*.

Menciona, ainda, que, de acordo com o entendimento firmado por esta Corte, no julgamento das ADPFs 714, 715 e 718, de minha relatoria, uma vez que o projeto de lei é sancionado, o poder de veto não pode mais ser exercido. Destaca, ainda, que a apreciação do veto extemporâneo pelo Congresso Nacional não altera a conclusão pela inconstitucionalidade do ato impugnado, tendo em vista que tal apreciação nem sequer poderia ter sido praticada.

A partir dessas considerações, vota pelo conhecimento da presente arguição e pela procedência do pedido, para declarar a

inconstitucionalidade do veto adicional publicado na edição extra do Diário Oficial da União de 15.7.2021 e restabelecer a vigência do art. 8º da Lei n. 14.183/2021.

Acompanho o Ministro Roberto Barroso e o faço pelas razões a seguir expostas.

No julgamento das ADPFs 714, 715 e 718, discutiu-se a possibilidade da renovação do poder de veto pelo Presidente da República, após a sanção e publicação do texto de lei, ao fundamento da retificação de erro material contido na redação já publicada, levado a efeito após o decurso do prazo constitucional de 15 (quinze) dias, contido no art. 66, § 1º, da Constituição.

Na oportunidade, consignei que as normas que disciplinam o processo constitucional de formação das leis não encerram mera formalidade dispensável, reflexo de uma normatividade inferior a conferir-lhes eficácia meramente “diretórias” (CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro. Forense, 1942, p. 10).

Seu caráter plenamente cogente, no plano jurídico, é conclusão que se chega até pelo princípio da unidade da Constituição. Mas sua centralidade é algo que apenas se deixa revelar quando se percebe que o processo legislativo desempenha o papel de servir como momento institucional do modelo de circulação social do poder político no Estado Democrático de Direito (BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 76-77).

Discorrendo sobre os ensinamentos de Häberle a respeito da necessidade de um procedimento formal para racionalizar processos na ordem política, em garantia de retidão e justiça material, mencionei o que consignado no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da ADI 1.254/RJ, Pleno, DJ 17.3.2000, no sentido de que o caráter concatenado de fases, que orienta a formação legislativa, expressa o princípio dinâmico da preclusão. Assim, segundo Sua Excelência, salvo exigências expressas de reiteração no texto constitucional, a exemplo daquelas de votação em dois turnos, “ *a decisão de cada uma das fases do procedimento ou o encerra definitivamente ou abre a fase seguinte, sempre, porém, sem jamais admitir o retorno à fase vencida* ”.

A partir dessas premissas, assentei que, uma vez ocorrida a etapa de deliberação executiva, cuja consumação se dá pela promulgação e publicação da lei, põe-se fim à fase constitutiva de formação da lei, inaugurando-se a fase integratória de sua eficácia, nas palavras de Manoel

Ferreira Filho (Do Processo Legislativo, São Paulo: Saraiva, 1968, p. 62).  
Nessa linha, esclareci que:

“Perfilhando a noção de lei como ato complexo, a Constituição de 1988 dedicou razoável atenção ao modo pelo qual se desenvolvem as relações entre Poder Legislativo e Poder Executivo quando da passagem da etapa da deliberação legislativa para a etapa da deliberação executiva. O art. 66, *caput* e parágrafos, enuncia modalidades de sanção e veto, demarca elementos e formalidades essenciais e – o que se revela central para o caso em apreço – assina prazos e estatui consequências em hipótese de descumprimento.

Da leitura do art. 66 da CF/88, José Afonso da Silva conclui que, uma vez manifestada a aquiescência do Poder Executivo com o Projeto de Lei que lhe fora enviado, pela aposição da sanção, ocorre exatamente uma **preclusão** – na forma divisada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, no trecho do julgamento da ADI 1.254/RJ acima transcrito – suficiente para conferir ao **veto caráter terminativo** :

‘(...) **a sanção, uma vez dada, escapa ao controle do outorgante, para integrar o ato complexo – a lei** -, como um todo, passando, em consequência, a ser elemento da lei, que não pode ser retirado ou revogado, senão com a revogação da lei. É **irretratável**.’ (ênfase nossa) (SILVA, José Afonso da. **Processo Constituição de Formação das Leis** . 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 214-215).”

Sublinhei, ainda, quanto ao tema, que, nos termos do art. 66 da Constituição Federal, o produto da atividade do Congresso Nacional enviado ao Presidente da República para deliberação executiva consiste num projeto de lei. Assim, valendo-se o Presidente de veto parcial, a parte não vetada segue à promulgação e, como tal, transfigura-se de projeto de lei para lei, concluindo-se essa etapa do processo legislativo. A parte vetada, por seu turno, segue para o Congresso Nacional, que deliberará, em sessão conjunta, pela manutenção ou derrubada do veto (art. 57, § 3º, inc. IV, CF /88).

Dessa forma, pontuei que, admitir que recaia novo veto sobre o texto legislativo já sancionado e publicado, seria o mesmo que reconhecer que uma sanção recaia não sobre um projeto de lei, mas sobre uma lei.

Nesses termos, esta Corte firmou entendimento, naquela oportunidade, no sentido da inconstitucionalidade dos novos vetos trazidos na republicação da norma veiculada em edição posterior do Diário Oficial da União.

Entendo que o caso ora em questão se amolda perfeitamente ao entendimento perfilhado naquela assentada. Conforme reconhecido pela relatora, Ministra Cármen Lúcia, e pelo Ministro Roberto Barroso, em sua divergência, o que ocorreu, de fato, foi um “exercício renovado” no poder de veto, o que, segundo o entendimento firmado por esta Corte no julgamento das ADPFs 714, 715 e 718, não é permitido, a partir da redação contida no art. 66, § 1º, da Constituição Federal.

Em consulta aos documentos juntados aos autos, verifico que, na Mensagem n. 339, de 14 de julho de 2021, (eDOC 12), na qual originalmente encaminhado o texto da Lei n. 14.183/2021 para publicação, não constava qualquer menção formal ou material ao texto do art. 8º da referida norma, que pudesse demonstrar eventual intenção de veto e ocorrência do erro material alegado, na publicação do texto da Lei no Diário Oficial de 15 de julho de 2021.

A referência aos motivos do veto proposto extemporaneamente surgiu apenas com a republicação da lei e da Mensagem n. 339, originalmente assinada em 14.7.2021, na data de 15.7.2021, conforme se faz presente na nota de rodapé explicativa do asterisco existente à frente no número da mensagem republicada:

“(\*) Republicação da Mensagem nº 339, de 14 de julho de 2021, por ter contado incorreção, quanto ao original, na Edição do Diário Oficial da União de 15 de julho de 2021, Seção 1.”

Assim, tendo sido o Projeto de Lei de Conversão encaminhado pelo Congresso Nacional parcialmente vetado pelo Presidente da República e, na parte mantida, sido convertido em lei por sanção e publicação de seu texto, encerrou-se a fase executiva de formação legislativa, precluindo, para o Chefe do Poder Executivo, o exercício do poder de veto sobre o texto publicado. Nos termos dos arts. 57 e 66 da Constituição, a parte não vetada transformou-se em lei, e a parte vetada seguiu para deliberação do Congresso Nacional.

Frise-se que não se discute nos autos, conforme pontuado pelo Ministro Roberto Barroso, a possibilidade de convalidação de vício formal pelo Congresso Nacional, tendo em vista que a Casa Legislativa nem sequer poderia ter deliberado sobre lei já sancionada e promulgada.

Caso assim se entendesse, teríamos uma situação heterodoxa das mais intrigantes, que resultaria na rejeição a texto de lei pelo Congresso Nacional, em fase posterior à constitutiva da norma, pela distorcida manutenção de veto presidencial extemporâneo a texto de lei sancionado e publicado.

Ou seja, ao manter veto extemporâneo a texto de lei já existente e eficaz, permitir-se-ia ao Congresso Nacional afastar texto normativo fora do ambiente deliberativo constitutivo próprio, precedente à perfectibilização da norma.

Não bastasse isso – ou ainda que superado esse entendimento –, o exercício do poder de veto pelo Presidente da República, aposto ao art. 8º do Projeto de Lei n. 12/2021, somente veio a ocorrer em 15.7.2021, quando o prazo previsto no art. 66, § 1º, da Constituição Federal já havia expirado. A publicação de edição extra no Diário Oficial com nova versão da norma e da mensagem de veto assinada pelo Presidente da República não tem o condão de renovar a prerrogativa constitucional concedida ao Chefe do Poder Executivo, tendo em vista tratar-se de ato irrevogável.

Nesses termos, acompanho o Ministro Roberto Barroso e, pedindo vênias à relatora, também conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental para julgar procedente o pedido, de modo a declarar a inconstitucionalidade do veto publicado na edição extra do Diário Oficial da União de 15.7.2021 e restabelecer a vigência do artigo 8º da Lei 14.183 /2021.

É como voto.