

21/06/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 893**  
**DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>ACÓRDÃO</b>	
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: SOLIDARIEDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES (SINDICOM)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO FILHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SERGIO CARVALHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS</b>

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. VETO PRESIDENCIAL EXTEMPORÂNEO.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra o veto presidencial ao art. 8º do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 (que deu origem à Lei nº 14.183/2021), veiculado na Edição Extra do Diário Oficial da União (DOU), de 15.07.2021. O veto em questão foi acrescentado depois da publicação, na edição ordinária do DOU desse mesmo dia, de texto da Lei nº 14.183/2021 do qual art. 8º constava como sancionado.

2. A controvérsia posta nos autos não é sequer a discussão de saber se o veto opera preclusão, e sim se é possível exercer tal poder após a expiração do prazo. A resposta parece ser claramente negativa.

**ADPF 893 / DF**

Precedentes: ADPFs 714, 715 e 718, Rel. Min. Gilmar Mendes.

3. No caso presente, o prazo para exercício da prerrogativa de vetar o projeto de lei de conversão se entendeu até 14.07.2021. Nessa data, o Presidente da República editou mensagem de veto e encaminhou o texto legal para publicação, sem manifestar a intenção de vetar o art. 8º do projeto de lei. Foi somente 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 aposição adicional de veto a dispositivo que havia sido sancionado anteriormente.

4. Ultrapassado o prazo de 15 (quinze) dias do art. 66, § 1º, da Constituição, o texto do projeto de lei é, necessariamente, sancionado (art. 66, § 3º), e o poder de veto não pode mais ser exercido. O fato de o veto extemporâneo ter sido mantido na forma do art. 66, § 4º, da Constituição não altera a conclusão pela sua inconstitucionalidade. O ato apreciado pelo Congresso Nacional nem sequer poderia ter sido praticado.

5. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade do veto impugnado e, assim, restabelecer a vigência do art. 8º da Lei nº 14.183/2021. Tese de julgamento: *“O poder de veto previsto no art. 66, § 1º, da Constituição não pode ser exercido após o decurso do prazo constitucional de 15 (quinze) dias”*.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por maioria, em conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental para julgar procedente o pedido, de modo a declarar a inconstitucionalidade do veto adicional publicado na Edição Extra do Diário Oficial da União de 15.07.2021 e, assim, restabelecer a vigência do art. 8º da Lei nº 14.183/2021, e fixou a seguinte tese de julgamento: "O poder de veto previsto no art. 66, § 1º, da Constituição não pode ser exercido após o decurso do prazo constitucional de 15 (quinze) dias", nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Dias Toffoli, André Mendonça e Nunes Marques, que,

**ADPF 893 / DF**

inicialmente, não conheciam da arguição, e, vencidos na preliminar, julgavam improcedente o pedido.

Brasília, 10 a 20 de junho de 2022.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** – REDATOR P/O ACÓRDÃO

04/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 893  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>ACÓRDÃO</b>	
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: SOLIDARIEDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES (SINDICOM)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO FILHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SERGIO CARVALHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS</b>

**RELATÓRIO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada em 18.10.2021 pelo Partido Solidariedade com o objetivo de que *“seja reparada a lesão ao preceito fundamental da separação dos poderes (CF, art. 2º) decorrente do veto presidencial aposto ao art. 8º da Lei 14.183/2021, veiculado na Edição Extra do Diário Oficial da União de 15.07.2021”*.

2. O arguente afirma que, *“horas depois de promulgada e publicada a Lei 14.183/2021, resultado da sanção do PLV 12/2021 (MPV 1.034/2021), a Edição*

**ADPF 893 / DF**

*Extra do Diário Oficial da União, a pretexto de ‘incorrecção’ na publicação original, trouxe a publicação de novo veto a dispositivo anteriormente sancionado”.*

*Sustenta que “o exercício renovado do veto, em desrespeito aos prazos e procedimentos rigidamente estabelecidos pela Constituição Federal, constitui flagrante ofensa ao preceito fundamental da separação dos poderes (CF, art. 2º) a viabilizar o ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental”.*

*Realça que “este Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de analisar hipótese idêntica àquela debatida nos presentes autos quando do julgamento conjunto das ADPFs 714, 715 e 718, oportunidade na qual fixada a inteligência no sentido de que a renovação do exercício do poder de veto, após sancionada, promulgada e publicada a lei, ‘afronta suficientemente a higidez da ordem constitucional a ponto de representar violação ao preceito fundamental da separação dos poderes (art. 2º, CF/88)’”.*

*Aponta que “o art. 8º do PLV 12/2021 (posteriormente convertido na Lei 14.183/2021) modificou os arts. 3º e 4º do Decreto– Lei 288/1967 para eliminar dissidências jurisprudenciais sobre o tema e esclarecer a exclusão das operações realizadas com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, da isenção de impostos de importação e sobre produtos industrializados, bem como da desoneração fiscal das remessas à Zona Franca de Manaus. Também aprimorou a redação do art. 37 Decreto–Lei 288/1967 para tornar ainda mais clara a exclusão das operações realizadas com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, do conjunto de incentivos da Zona Franca de Manaus”.*

*Observa que, “todavia, o veto presidencial, irregular e extemporâneo, teve a infeliz magnitude de retirar do ordenamento jurídico as alterações promovidas pelo art. 8º do PLV 12/2021”.*

**ADPF 893 / DF**

Aduz que “o veto ao art. 8º do PLV 12/2021 permite seja estabelecida uma assimetria na tributação dos insumos energéticos, com o surgimento de grave desequilíbrio concorrencial nos segmentos industriais de refino e de petroquímica”. Assevera, no ponto, que “a isenção concedida às matérias-primas adquiridas pelas refinarias (petróleo bruto) e pelas indústrias petroquímicas (nafta) sediadas na Zona Franca de Manaus transforma radicalmente o cenário concorrencial brasileiro ao permitir que os agentes sediados em Manaus tenham vantagem competitiva em relação as demais refinarias e indústrias petroquímicas que desenvolvem suas atividades em todo o território nacional. Além do mais, a isenção cria barreiras à entrada de novos agentes industriais nesses segmentos”.

Assinala que “a relevância da controvérsia constitucional suscitada na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental é inegável: o Poder Executivo, mediante a aposição de veto intempestivo e fulminado pela preclusão, desrespeitou o processo legislativo constitucional de formação das leis (CF, art. 66, §§ 1º a 6º), com grave repercussão nas atribuições do Congresso Nacional (CF, art. 2º)”.

Ressalta “não se pretende(r) submeter ao descortino do Supremo Tribunal Federal o mérito do veto aposto pelo Presidente da República ao art. 8º do PLV 12/2021. A presente ação constitucional se volta, unicamente, contra o defeito formal do veto presidencial, consubstanciado como ato do Poder Público, lesivo ao preceito fundamental da separação de poderes, passível de ser reparado por ADPF (Lei 9.882/1999, art. 1º)”.

Argumenta que, “sancionada, promulgada e publicada a Lei 14.183/2021, é vedado ao Presidente da República renovar o exercício do poder de veto, em momento posterior, sobre dispositivos anteriormente sancionados, uma vez aperfeiçoada a preclusão. Por outro lado, articula-se que o veto veiculado em edição extra do Diário Oficial é absolutamente irregular, seja por incidir sobre lei sancionada, promulgada e publicada (e não sobre o projeto de lei), seja diante da sua manifesta intempestividade”.

**ADPF 893 / DF**

3. O arguente requer, cautelarmente, a suspensão do “*novo veto presidencial trazido na republicação veiculada na Edição Extra do Diário Oficial da União de 15.07.2021 (Edição 132-A, Seção 1, Páginas 1/2), a fim de que seja restabelecida a plena vigência normativa dos arts. 3º, 4º e 37 do Decreto-Lei 288/1967, na redação conferida pelo art. 8º da Lei 14.183/2021, conforme publicação veiculada no Diário Oficial da União de 15.07.2021 (Edição 132, Seção 1, Páginas 1/2)*”.

No mérito, pede seja restabelecida “*a plena vigência normativa dos arts. 3º, 4º e 37 do Decreto-Lei 288/1967, na redação conferida pelo art. 8º da Lei 14.183/2021, conforme publicação veiculada no Diário Oficial da União de 15.07.2021 (Edição 132, Seção 1, Páginas 1/2)*”.

4. Em decisão de 22.11.2021, apliquei o rito previsto no art. 10 da Lei n. 9.868/1999.

5. Em informações, a Presidência da República registrou, preliminarmente, que “*o veto presidencial tem natureza de ato político, não se enquadrando, como visto, na hipótese da ADPF contida no caput do artigo 1º da Lei nº 9.882/1999. Por outro lado, o veto presidencial também não se enquadra na acepção de ‘lei ou ato normativo’, nos termos do artigo 1º, Parágrafo único, inciso I da Lei nº 9.882/1999*”.

Acrescentou que “*o Congresso Nacional já deliberou e manteve o veto presidencial ao artigo 8º do PLV nº 12/2021 em sessão realizada em 27 de setembro de 2021. Portanto, antes mesmo do ajuizamento da presente ADPF protocolada em 18 de outubro de 2021*”.

Destacou, no mérito, que:

a) “*ao republicar a Lei nº 14.183/2021, não se objetivou a retratação de veto. O ponto central ora em debate é sobre o erro material da publicação*

**ADPF 893 / DF**

*original”;*

b) *“ao contrário do que alegado, observou-se o prazo de 15 (quinze) dias úteis para que o Presidente da República decidisse vetar dispositivos do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 e formalizasse, por intermédio da Mensagem nº 339/2021, de 14 de julho de 2021, o exercício de sua deliberação executiva”;*

c) *“por erro material, a Lei Nº 14.183 foi sancionada pelo Presidente da República dia 14 de julho de 2021, e publicada dia 15 de julho de 2021, sem o veto do art. 8º do Decreto-Lei nº 288, de 1967. Entretanto, no mesmo dia, a falha foi sanada, tendo sido cumpridos todos os expedientes necessários à regularização do ato, o que resultou na edição extraordinária do D.O.U. de 15 de julho de 2021, que republicou a Lei nº 14.183 com redação correta”;*

d) *“com a republicação da Lei nº 14.183/2021 na mesma data da primeira publicação a presunção que se apresenta é que houve uma correção e não uma retratação ou um exercício renovado do veto ou mesmo um arrependimento posterior. Havia um erro material que necessitava ser corrigido. O Requerente não apresentou qualquer elemento adequado que infirmasse essa assertiva”.*

6. O Presidente do Congresso Nacional acentuou que *“novos vetos advindos de ‘republicação’, quando não se constituem em correção de erro material, mas tem inequívoco conteúdo normativo distinto do ato anterior, não podem e não devem ser admitidos sob a égide da Constituição de 1988”.*

7. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido:

*“Processo legislativo. Veto ao artigo 8º da Lei nº 14.183/2021. Republicação por erro material. Alegada violação à separação dos Poderes, em razão de suposta intempestividade do veto e da impossibilidade de o referido ato incidir sobre lei sancionada, promulgada e publicada. O veto apostado pelo Presidente da República pautou-se em ponderação de interesses que resultou na preservação da segurança jurídica, e foi mantido pelo Congresso Nacional. Inexiste*



**ADPF 893 / DF**

*irregularidade formal em republicação de mensagem de veto que objetiva apenas sanar incorreção constatada na versão original do ato. O veto presidencial não foi exercido de modo intempestivo, e nem configurou hipótese de retratação, arrependimento ou exercício renovado. Inaplicabilidade, na hipótese, do entendimento firmado por essa Suprema Corte no julgamento conjunto das ADPF nº 714, nº 715 e nº 718. Manifestação pela improcedência dos pedidos formulados pelo autor”.*

8. A Procuradoria-Geral da República pronunciou-se pela procedência do pedido, em parecer com seguinte ementa:

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. VETO. ADMISSIBILIDADE. PROCESSO LEGISLATIVO. VETO PARCIAL. SANÇÃO. NOVO VETO. IMPOSSIBILIDADE. ATO IRRETRATÁVEL. PRECLUSÃO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnar veto precluso e intempestivo do Chefe do Poder Executivo, quando não estão em causa as razões do veto, mas a constitucionalidade da própria existência do ato. 2. Tendo o Presidente da República vetado parcialmente projeto de lei e sancionado a outra parte, não cabe a oposição de novos vetos, sob pena de violação dos princípios constitucionais da separação dos poderes e da segurança jurídica. 3. O veto é ato irretratável e, uma vez exercido, não pode ser renovado ou cancelado. — Parecer pela procedência do pedido, para restabelecer a plena vigência do art. 8º da Lei 14.183/2021”.*

9. Foram admitidos nos autos, na qualidade de *amici curiae*, o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes – Sindicom e o Estado do Amazonas.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

04/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 893  
DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Põe-se em questão na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental *“veto presidencial aposto ao art. 8º da Lei 14.183/2021, veiculado na Edição Extra do Diário Oficial da União de 15.07.2021”*, que teria sido apresentado após a sanção e como uma retratação intempestiva e sem fundamento constitucional.

O arguente sustenta que, *“sancionada, promulgada e publicada a Lei 14.183/2021, é vedado ao Presidente da República renovar o exercício do poder de veto, em momento posterior, sobre dispositivos anteriormente sancionados, uma vez aperfeiçoada a preclusão”*.

**Legitimidade ativa do autor**

2. O Partido Solidariedade é constitucionalmente legitimado para o ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental (inc. VIII do art. 103 da Constituição da República e inc. I do art. 2º da Lei n. 9.882/1999).

Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que partido político com representação no Congresso Nacional é legitimado universal para a propositura de ações do controle abstrato de constitucionalidade, dispensando-se análise e conclusão sobre o nexo de pertinência temática entre as finalidades estatutárias e o pedido (ADI n. 1.096/MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 22.9.1995, e ADI n. 1.963, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 7.5.1999).

**O caso**

**ADPF 893 / DF**

3. Pela Medida Provisória n. 1.034, de 1º de março de 2021, foram instituídas as seguintes providências normativas: *a)* alterou-se a Lei n. 7.689/1988, majorando-se a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido devida pelas pessoas jurídicas do setor financeiro; *b)* modificou-se a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente na aquisição de automóveis por pessoa com deficiência, prevista na Lei n. 8.989/1995; *c)* revogou-se a tributação especial relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas; *d)* instituiu-se crédito presumido da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social para produtos destinados ao uso em hospitais, clínicas, consultórios médicos e campanhas de vacinação.

Na tramitação da Medida Provisória n. 1.034 na Câmara dos Deputados e no Senado, foi acrescentado o art. 8º no Projeto de Lei de Conversão n. 12/2021, alterando-se os arts. 3º, 4º e 37 do Decreto-Lei n. 288/1967. Pela proposta de modificação legislativa, as operações com petróleo e derivados seriam excluídas da isenção de impostos de importação e produtos industrializados e da desoneração fiscal nas remessas à Zona Franca de Manaus.

Aprovado o projeto de lei de conversão de medida provisória com modificações no Congresso Nacional, a proposição foi encaminhada à Secretaria-Geral da Presidência da República em 24.6.2021, pelo Ofício n. 106/2021, no qual exposta a Mensagem n. 28/2021.

Na edição do Diário Oficial da União de 15.7.2021 (Seção n. 1, n. 132), publicou-se a Mensagem n. 339, de 14 de julho de 2021, na qual o Presidente da República anunciou as razões de veto aos seguintes dispositivos do Projeto de Lei de Conversão n. 12/2021: **art. 2º**, na parte em que alterava o inc. IV do *caput* do art. 1º da Lei n. 8.898/1995; **art. 5º**; e

**ADPF 893 / DF**

**art. 6º**, na parte que acrescentava o § 5º ao art. 30 a Lei n. 13.756/2018. Naquela edição do Diário Oficial da União de 15.7.2021 (Seção n. 1, n. 132), publicou-se a Lei n. 14.183/2021, resultante da sanção ao Projeto de Lei de Conversão n. 12/2021, com os vetos indicados na Mensagem n. 339/2021.

Na mesma data, 15.7.2021, em edição extra do Diário Oficial da União (n. 132-A), a Lei n. 14.183/2021 foi republicada, desta vez com acréscimo de veto ao art. 8º. Nessa edição extra, republicou-se também a Mensagem Presidencial n. 339, de 14 de julho de 2021, nela incluída as razões do veto ao art. 8º, *in verbis*:

*“MENSAGEM*

*Nº 339, de 14 de julho de 2021.*

*Senhor Presidente do Senado,*

*Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei de Conversão nº 12, de 2021 (Medida Provisória nº 1.034, de 1º de março de 2021), que ‘Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para majorar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido devida pelas pessoas jurídicas do setor financeiro, a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, para modificar a concessão da isenção relativa ao Imposto sobre Produtos Industrializados incidente na aquisição de automóveis por pessoa com deficiência, as Leis nºs 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 9.613, de 3 de março de 1998, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; e revoga a tributação especial relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas’.*

*Ouvido, o Ministério da Economia manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos do Projeto de Lei de Conversão:*

*(...)*

*Art. 8º do Projeto de Lei de Conversão*

*‘Art. 8º O Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

**ADPF 893 / DF**

*‘Art. 3º .....*

*§ 1º Excetuam-se da isenção fiscal prevista no caput deste artigo armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes (posições 3303 a 3307 da Nomenclatura Comum do Mercosul), se destinados exclusivamente a consumo interno na Zona Franca de Manaus ou se produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico.*

*.....’ (NR)*

*‘Art. 4º A exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus, ou reexportação para o estrangeiro, será, para todos os efeitos fiscais constantes da legislação em vigor, equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro, exceto a exportação ou reexportação de petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo para a Zona Franca de Manaus.’ (NR)*

*‘Art. 37. As disposições deste Decreto-Lei não serão aplicadas às exportações ou reexportações, às importações e às operações realizadas dentro do território nacional, inclusive as ocorridas exclusivamente dentro da Zona Franca de Manaus, com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo por empresa localizada na Zona Franca de Manaus’ (NR)’.*

*Razões do veto*

*‘A propositura legislativa altera o tratamento tributário conferido a determinados tipos de produtos e operações realizadas na Zona Franca de Manaus.*

*Entretanto, embora se reconheça a boa intenção do legislador, a propositura legislativa contraria o interesse público, por causar insegurança jurídica, tendo em vista que as alterações promovidas por esse dispositivo não dispuseram sobre critério temporal ou interpretativo em relação à legislação anterior, na qual já era prevista a vedação à concessão de benefícios fiscais aos produtos nas operações que envolvem a Zona Franca de Manaus, nos termos dispostos no art. 37 do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, quanto a*

**ADPF 893 / DF**

*lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados do petróleo, e no art. 1º do Decreto-Lei nº 340, de 22 de dezembro de 1967, quanto a armas e munições, perfumes, fumo, bebidas alcoólicas e determinados automóveis de passageiros.*

*Assim, a propositura legislativa cria controvérsias jurídicas acerca da vigência e da produção de efeitos do disposto no art. 37 do Decreto-Lei nº 288, de 1967, e no art. 1º do Decreto-Lei nº 340, de 1967, o que tornaria ainda mais complexo o arcabouço normativo e jurisprudencial relativo aos benefícios fiscais aplicáveis às operações que envolvem a Zona Franca de Manaus.'*

*Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar os dispositivos mencionados do Projeto de Lei de Conversão em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional".*

De se anotarem as referências nos rodapés da edição extra do Diário Oficial da União de 15.7.2021 no sentido de que as republicações da Lei n. 14.183/2021 e da Mensagem Presidencial n. 339/2021 foram efetuadas para a correção de erro:

*"(\*) Republicação da Lei n. 14.183, de 14 de julho de 2021, por ter constado incorreção, quanto original, na Edição do Diário Oficial da União de 15 de julho de 2021, Seção 1".*

*"(\*) Republicação da Mensagem n. 339, de 14 de julho de 2021, por ter constado incorreção, quanto original, na Edição do Diário Oficial da União de 15 de julho de 2021, Seção 1".*

4. Devolvido o Projeto de Lei com os vetos apostos pelo Presidente da República em 15.7.2021, foi ele conhecido e sobre ele deliberado na sessão de 27.9.2021.

O Projeto de Lei de Conversão de Medida Provisória n.12 foi objeto da deliberação da sessão congressional de 27.9.2021 foi a segunda publicação do Projeto inicialmente enviado ao Presidente da República,

**ADPF 893 / DF**

quer dizer, o veto aposto ao art. 80. foi objeto da deliberação do Congresso Nacional, que não questionou a republicação para fins de decisão.

O resultado da deliberação congressional manteve o veto aposto, incluído ao art. 80., mantida a norma tal como promulgada com o veto aposto pelo Presidente da República.

A matéria posta na presente arguição de descumprimento fundamental é nova neste Supremo Tribunal, porque o que nela se teria a decidir, não fosse o quadro apresentado quanto ao processo legislativo posterior ao veto, seria o referente à competência e à legitimidade da atuação do Presidente da República no exercício do poder de veto, em segundo momento após ter desempenhado a função que lhe é outorgada constitucionalmente, mas ainda o efeito convalidador ou não da atuação do Congresso Nacional, que manteve o veto.

Quer-se dizer: ao sancionar ou vetar um projeto de lei ou dispositivo dele constante, o Presidente da República exaure a sua competência? Há preclusão da competência presidencial? Pode haver nova tomada de decisão no sentido de veto após ter sido deliberado pelo Presidente da República no sentido da sanção? A manutenção do veto, nas condições apresentadas, convalida eventual vício pela republicação do Projeto de Lei vetado, que tinha antes sido sancionado?

Estas seriam as questões que o Supremo Tribunal teria, ineditamente, de decidir, não fosse o quadro apresentado na espécie.

Há questão preambular a impor conclusão específica no caso: o Congresso Nacional, vale dizer, as Casas Congressuais, em sessão conjunta, nos termos do inc. IV do § 3o. do art. 57 da Constituição da República, deliberou sobre o veto aposto ao art. 80. do Projeto de Lei n. 14.183/2021, mantendo-o.

**ADPF 893 / DF**

Não se põe sequer em questão, pelo arguente, nesta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, o tema da convalidação, ou não, de eventual vício havido no processo de sanção ou veto e promulgação subsequente da Lei pela atuação congressional.

A despeito de ser causa de pedir aberta, este Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que ao não suscitar questão que pode alterar o resultado do julgamento nas ações de controle abstrato, não fundamentar adequadamente seu questionamento, não se há de ter por apropriada a indagação judicial apresentada.

Na espécie apreciada, sequer foi posta em questão o efetivo convalidador ou não da atuação congressional, pelo que sequer se tem, então, indagação judicial formulada na presente arguição.

*Preliminar de não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental*

5. Quanto ao cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, tem-se o disposto no § 1º do art. 102 da Constituição da República:

*“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)*

*§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.*

Nos termos do *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, o objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental é *“evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”*.

De se realçar que este Supremo Tribunal Federal consolidou jurisprudência no sentido de não se admitir o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental contra veto, total ou parcial, a



**ADPF 893 / DF**

projeto de lei, pois “no processo legislativo, o ato de vetar, por motivo de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público, e a deliberação legislativa de manter ou recusar o veto, qualquer seja o motivo desse juízo, compõem procedimentos que se hão de reservar à esfera de independência dos Poderes Políticos em apreço” (Questão de Ordem na ADPF n. 1-7/RJ, DJ de 7.11.2003). Em seu voto, pontuou o Relator, Ministro Néri da Silveira:

*“Não cabe, destarte, ter como enquadrável, em princípio, o veto, devidamente fundamentado, pendente de deliberação política do Poder Legislativo, - que pode, sempre, mantê-lo ou recusá-lo, - no conceito de ‘ato de Poder Público’, para os fins do art. 1º, da Lei nº 9882/1999. Ainda que se possa ter a motivação do veto como juridicamente inconsistente, decerto, do poder Legislativo não caberá retirar a faculdade de mantê-lo ou recusá-lo. Não poderá, nesse caso, o Poder Judiciário substituir ao Poder Legislativo, antecipando juízo formal sobre os motivos do veto, acerca de sua procedência ou de sua erronia, ou reconhecer, desde logo, ato abusivo por parte do Executivo, em apondo veto, total ou parcial, a projeto de lei aprovado pelo Legislativo, ainda quando se cuide de invocação, pelo primeiro, do fundamento de inconstitucionalidade, pois, nesta última hipótese, a intervenção antecipada do Judiciário se haveria de ter ainda como configurando tipo de controle preventivo de constitucionalidade, - eis que o projeto de lei, na parte vetada, não é lei, nem ato normativo, - poder que a ordem jurídica, na espécie, não confere, de resto, ao Supremo Tribunal Federal no controle concentrado”.*

Como antes acentuado, contudo, a presente arguição não se volta contra conteúdo ou mérito do veto presidencial ao art. 8º do Projeto de Lei de Conversão n. 12/202. O que nela se sustenta é apenas o “desrespeito aos prazos e procedimentos rigidamente estabelecidos pela Constituição Federal”.

7. Entretanto, é de se considerar, como antes anotado, que, antes do ajuizamento desta arguição, o veto presidencial ao art. 8º do Projeto de Lei de Conversão n. 12/2021 foi apreciado e mantido em sessão conjunta no Congresso Nacional realizada no dia 27.9.2021, nos termos do § 4º do art. 66 da Constituição da República:

**ADPF 893 / DF**

*“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”.*

O processo legislativo referente ao Projeto de Lei de Conversão n. 12/2021 completou-se, mantida a promulgação da Lei n. 14.183/2021 com o veto ao art. 8o. Reitere-se que as Casas Legislativas reunidas em Congresso Nacional, conheceram dos vetos presidenciais, aí incluído aquele apostado ao art. 8o. do Projeto de Lei reenviado ao Poder Legislativo, estando em vigor a Lei n. 14.183/2021.

E anote-se, ainda, que o Partido autor da presente arguição participou da deliberação sobre o veto e votou favoravelmente a ele.

O que se tem, pois, na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada em 18 de outubro de 2021, quer dizer, após a promulgação da Lei n. 14.183, é a busca, processualmente inadequada, de se retornar a questionamento anterior àquele do início de vigência da Lei. Pretende-se ressuscitar o dispositivo do projeto de lei sancionado e, depois, vetado, em momento subsequente a seu conhecimento e deliberação pelas Casas legislativas reunidas em sessão do Congresso Nacional.

8. Este Supremo Tribunal Federal assentou que *“a Constituição reconhece que a palavra final em matéria de processo legislativo cabe ao Poder Legislativo, razão pela qual lhe defere autoridade suficiente para rejeitar o veto do*

**ADPF 893 / DF**

*Executivo e aprovar o projeto de lei tal como originalmente aprovado (artigo 66, §§ 4º, 5º e 7º, da CRFB/88)” (Recurso Extraordinário com repercussão geral n. 706.103, DJe de 14.5.2020 – grifos nossos).*

*No voto condutor daquele julgado, o Ministro Luiz Fux remarcou que “a oposição de veto pelo Chefe do Poder Executivo a Projeto de Lei acarreta um dever constitucional de deliberação pelo Poder Legislativo, dentro do prazo constitucionalmente previsto, a fim de que se perfectibilize o processo legislativo, mediante a manutenção ou rejeição do veto. Em caso de veto parcial – como o do caso paradigma da presente repercussão geral –, a parte não vetada é desde logo promulgada e publicada, momento a partir do qual já passa a ter vigência (respeitado eventual prazo de vacatio legis). Em relação à parte vetada, abre-se nova fase do processo legislativo, relativa à manutenção ou derrubada do veto apostado. Se mantido o veto, este estará concluído, persistindo vigente apenas parte não vetada, cuja promulgação já terá se dado anteriormente”.*

*Naquele julgamento, o Ministro Alexandre de Moraes realçou que, “havendo veto do Presidente da República ao projeto de lei, seja ele total ou parcial, a parte vetada retornará ao Congresso Nacional, para deliberação”. Se mantido o veto, “o projeto de lei será arquivado, pois a confirmação parlamentar das razões subjacentes ao veto governamental importa em extinção definitiva do processo legislativo e impede, conseqüentemente, a reabertura das fases procedimentais”.*

**Doutrina Manoel Gonçalves Ferreira Filho:**

*“O veto, em nosso Direito, é suspensivo ou superável. Não é um ato de deliberação negativa, do qual resulta a rejeição definitiva do projeto, consequência do chamado veto absoluto, mas é ato de recusa, do qual resulta o reexame do projeto pelo próprio Legislativo, que poderá superá-lo por maioria qualificada.*

*Seu efeito, pois, não é suspender a entrada em vigor da lei – já que não é, ainda, lei o ato que sofre o veto –, mas alongar o processo legislativo, impondo a reapreciação do projeto pelo Congresso, à luz das razões da discordância presidencial” (“Do Processo*

**ADPF 893 / DF**

Legislativo”. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, pp. 223-224).

O Ministro Moreira Alves alude, em voto proferido no Recurso Extraordinário n. 85.950 (DJ de 31.12.1976), à eficácia suspensiva do veto, visto que *“suspende a transformação do projeto em lei até que o Poder Legislativo volte a manifestar-se sobre eles, acolhendo-o ou rejeitando-o”*.

9. De se ter presente que o quadro normativo delineado nestes autos não se confunde com o apresentado no julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ns. 714, 715 e 718 (Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 25.2.2021). De se ver a ementa do julgado:

*“Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Veto presidencial em projeto de lei que determinava a utilização de máscaras em locais fechados. 3. Novo veto, após sanção parcial, contra dispositivo anteriormente sancionado, que determinava a utilização de máscaras em presídios. 4. Admissibilidade de ADPF contra veto por inconstitucionalidade. 5. Impossibilidade de arrependimento ao veto. 6. Precedentes. 7. Medida cautelar deferida em parte para suspender os novos vetos trazidos na ‘republicação’ veiculada no Diário Oficial da União de 6 de julho de 2020, a fim de que seja restabelecida a plena vigência normativa do § 5º do art. 3º-B e do art. 3º-F da Lei 13.979/2020, na redação conferida pela Lei 14.019, de 2 de julho de 2020. 8. Medida cautelar referendada pelo Plenário. 9. Apreciação, pelo Congresso Nacional, da Mensagem de Veto 25, com superação do veto ao art. 3º-A da Lei 13.979/2020. Perda superveniente de objeto. 10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada procedente para restabelecer a plena vigência normativa do § 5º do art. 3º-B e do art. 3º-F da Lei 13.979/2020, na redação conferida pela Lei 14.019, de 2 de julho de 2020”*.

As Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental ns. 714, 715 e 718 foram conhecidas e julgadas por este Supremo Tribunal em razão do expediente errático e antijurídico da Presidência da República ao

**ADPF 893 / DF**

republicar lei com novos vetos, matéria assemelhada à dos presentes autos.

Entretanto, aquelas ações foram ajuizadas em momento anterior à deliberação pelas Casas do Congresso Nacional, reconhecendo-se, naquela ocasião, a impossibilidade de *“arrependimento ao veto”*, tanto que este Supremo Tribunal Federal referendou medida cautelar para *“suspender os novos vetos trazidos na ‘republicação’ veiculada no Diário Oficial da União de 6 de julho de 2020, a fim de que seja restabelecida a plena vigência normativa do § 5º do art. 3º-B e do art. 3º-F da Lei 13.979/2020, na redação conferida pela Lei 14.019, de 2 de julho de 2020”*.

**10.** Diferente disso, a presente arguição foi formulada depois de completado o processo legislativo resultante na confirmação, pelo Congresso Nacional, dos vetos presidenciais a dispositivos da Lei n. 14.183/2021, incluído o art. 8º.

Na espécie, o arguente impugnou unicamente o veto presidencial ao art. 8º o Projeto de Lei de Conversão n. 12/2021, alegando vício procedimental, mas desconsiderou o subsequente ato político do Parlamento que deliberou manter aquele ato, o que realça *a)* falta de interesse de agir do arguente quanto àquele ato, isoladamente considerado; *b)* a vigência da Lei 14.183/2021 sem ter sido questionada a decisão política subsequente; *c)* .

**11.** Portanto, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não comporta conhecimento.

**12.** Na hipótese de não prevalecer o encaminhamento deste voto no sentido da impossibilidade jurídico-processual de conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, analiso o mérito da questão posta a exame.

*Mérito*

**ADPF 893 / DF**

13. Estabelece o § 1º do art. 66 da Constituição da República que o Presidente da República tem prazo de quinze dias úteis, contados da data de recebimento do projeto de lei, para vetá-lo total ou parcialmente, ou sancioná-lo. Decorrido o prazo, o silêncio do Chefe do Poder Executivo importa em sanção.

Aposto veto total ou parcial ao projeto de lei pelo Presidente da República, o Presidente do Senado deve ser comunicado, para que Deputados e Senadores, em sessão conjunta, deliberem sobre a manutenção ou rejeição do veto. Prevê a Constituição da República:

*“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.*

*§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.*

*§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.*

*§ 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.*

*§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.*

*§ 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.*

*§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo”.*

**ADPF 893 / DF**

No caso em exame, diferente do que sustenta o arguente, foi observado o prazo constitucional de quinze dias úteis, previsto no § 1º do art. 66 da Constituição, para a manifestação do veto parcial aposto pelo Presidente da República ao projeto de lei de conversão da Medida Provisória n. 1.034/2021.

O Projeto de Lei de Conversão n. 12/2021 foi recebido na Presidência da República em 24.6.2021. Os vetos parciais aos arts. 2º, 5º e 6º foram apostos em 14.7.2021. No dia seguinte (15.7.2021), a Mensagem n. 339/2021 e a Lei n. 14.183/2021 foram publicadas no Diário Oficial da União. Constan das informações da Presidência da República:

*“Assim, não prospera a alegação de intempestividade do veto presidencial suscitada pelo arguente. Vê-se das informações prestadas pela Presidência da República:*

*Prosseguindo, no tange ao Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 (Medida Provisória nº 1.134/2021), esse foi recebido pela Secretaria-Geral da Presidência da República em 24 de junho de 2021, quinta-feira, por intermédio do Ofício nº 106/2021 /PS-GSE, que encaminhou a Mensagem nº 28/2021 (documento à Sequência 09 dos autos judiciais eletrônicos). Após os trâmites na Presidência da República, foi expedida a Mensagem nº 339/2021 do Presidente da República ao Presidente do Senado Federal, em cumprimento ao §1º do artigo 66 da Constituição, com as razões de veto. A Mensagem nº 339/2021 é de 14 de julho de 2021, tendo sido publicada no DOU de 15 de julho de 2021. Dessa feita, foi na data de 14 de julho de 2021 que o Presidente da República exerceu a deliberação executiva quanto ao PLV nº 12/2021. Na oportunidade, o Presidente da República decidiu vetar quatro dispositivos do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 (artigos 2º, 5º, 6º e 8º). Os demais dispositivos do Projeto de Lei foram sancionados, resultando na promulgação da Lei nº 14.183/2021, de 14 de julho de 2021, publicada no Diário Oficial da União de 15 de julho de 2021 (Edição Extra A, Seção 1).*

*Assim, como o recebimento da Mensagem nº 28/2021 do Presidente da Câmara deu-se em 24 de junho de 2021 e a Mensagem*

**ADPF 893 / DF**

*nº 339/2021 do Presidente da República, com a razões dos vetos, é de 14 de julho de 2021, não transcorreu in albis o prazo de 15 (quinze) dias úteis”.*

Naquela mesma data, 15.7.2021, foi republicada a Lei n. 14.183/2021 e a Mensagem n. 339/2021 em edição extra do Diário Oficial da União, sob a justificativa de corrigir-se erro material, acrescentando-se o veto ao art. 8º.

Sobre esse ponto, a Advocacia-Geral da União pronunciou-se:

*“As alegações expostas pelo arguente, no entanto, não merecem prosperar.*

*Cumprе observar, de logo, que, conforme registrado no final da Mensagem nº 339, de 14 de julho de 2021, a republicação efetivada no Diário Oficial da União nº 132-A, de 15 de julho do corrente ano, correspondeu a mero ajuste formal, decorrente da incorreção constatada quando da publicação do original, no Diário Oficial da União nº 132, da mesma data.*

*Nesse sentido, a Nota SAJ nº 296/2021/CGIP/SAJ/SG/PR, que acompanha as informações prestadas pela Presidência da República na presente arguição (fl. 10 do doc. nº 41), confirma que, ‘por erro material, a Lei Nº 14.183 foi sancionada pelo Presidente da República dia 14 de julho de 2021, e publicada dia 15 de julho de 2021, sem o veto do art. 8º do Decreto-Lei nº 288, de 1967. Entretanto, no mesmo dia, a falha foi sanada, tendo sido cumpridos todos os expedientes necessários à regularização do ato, o que resultou na edição extraordinária do D.O.U. de 15 de julho de 2021, que republicou a Lei nº 14.183 com redação correta’ (destaques constantes do original).*

*Assim, não se trata de discutir a possibilidade, ou não, de se renovar o exercício do veto após a publicação da lei, nem a sua retratabilidade. Com efeito, as informações presidenciais ressaltam que o Chefe do Poder Executivo ‘não procurou retratar-se e vetar o artigo 8º do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 após a publicação inicial, em razão de algum tipo de arrependimento. O que houve foi um equívoco na publicação e o que está em apreciação, em realidade, é a possibilidade de correção de tal erro’ (fls. 10/11 do doc. eletrônico nº 40; destaque constante do original).*



**ADPF 893 / DF**

*Erros materiais são passíveis de correção, e, na verdade, corrigi-los com presteza é um dever do administrador. Na hipótese, a republicação da Lei nº 14.183/2021, inclusive, foi realizada na mesma data da publicação original.*

*Diante disso, resta evidenciada a distinção entre o discutido na presente arguição e o que restou decidido por essa Suprema Corte ao apreciar as Arguições de Descumprimento Fundamental nº 714, 715 e 718, nas quais, em julgamento conjunto, declarou-se a impossibilidade de arrependimento ao veto. Frise-se, novamente, que, no caso sob exame, 'houve uma correção e não uma retratação ou um exercício renovado do veto ou mesmo um arrependimento posterior. Havia um erro material que necessitava ser corrigido' (fl. 12 do doc. nº 40; destaque constante do original)".*

Os procedimentos e prazos definidos na Constituição da República, em especial aqueles do processo de elaboração das normas, devem ser observados com rigor. Não são formalidades de cumprimento facultativo. São os prazos instrumentos de racionalização do debate público e de tomada de decisões no Estado Democrático de Direito, sendo o seu respeito fonte de segurança jurídica.

Anota Maria Paula Dallari Bucci ("Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas". São Paulo: Saraiva, 2013) que "*a ampliação e o aprofundamento social da noção de democracia justificam a primazia ao processo de formação do direito. A separação entre a política, que se ocupava da formação das leis, e o direito, que respondia pela sua aplicação, esmaece-se de tal maneira que direito e política são componentes igualmente importantes nos diversos momentos de delineamento, criação e execução da legislação*" (p. 86). E assinala a autora ser "*enganosa e superficial a visão do processo como algo exclusivamente formal. O processo estruturado é um fator de racionalização da ação governamental, na medida em que cria condições para a produção e explicitação das razões substantivas da decisão, no sentido do interesse público*" (p. 105).

Não se tem, na espécie, republicação para correção de erro material.

**ADPF 893 / DF**

A balbúrdia administrativa ou a falta de destreza política que conduziram à republicação e à aposição de novo veto – inexistente na primeira publicação – não desfazem a factualidade apresentada pela aposição de novos vetos pelo Presidente da República.

**14.** A despeito desta constatação, na espécie, a questão posta processualmente parece se ter sido superada com a deliberação e a manutenção do veto ao art. 8º do Projeto de Lei de Conversão por Deputados e Senadores, em conformidade com o procedimento constitucionalmente previsto:

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

*(...)*

*§ 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”.*

Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que *“no processo de formação da lei ordinária, no Brasil, a vontade principal é a do Congresso, na qual se integra, pela sanção, a vontade secundária do Presidente. Tanto é esta secundária que pode ser dispensada, pela aprovação do projeto por maioria qualificada”* (Do processo legislativo. São Paulo: Saraiva, 2002 p. 228).

Ao decidir a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.254, da relatoria do Ministro Celso de Mello (DJ de 18.8.1995), este Supremo Tribunal Federal proclamou que *“a confirmação parlamentar das razões subjacentes ao veto governamental importa em extinção definitiva do processo legislativo e impede, em consequência, com o esgotamento do iter formativo da lei, que se reabram fases procedimentais já superadas”.*

**15.** O que poderia ser objeto de exame judicial mais aprofundado nesta ação de controle abstrato seria matéria estranha ao que se expõe na

**ADPF 893 / DF**

peça inicial: se o proceder subsequente do Congresso Nacional pela aposição do veto, depois mantido em deliberação, pela atuação presidencial convalidaria eventual vício alegado na tramitação do Projeto de Lei de Conversão na Presidência da República.

**16.** Dois dados impedem o conhecimento e julgamento deste caso: primeiro, tanto não foi sequer aventado pelo arguente; em segundo lugar, não houve argumentação sobre o tema.

Não se cogitaria de receber a presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade porque o pedido seria outro e as razões expendidas teriam de se estender sobre o procedimento da deliberação sobre o veto na sessão do Congresso Nacional, o que não se deu.

**17.** Pelo exposto, **voto pelo não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, se superado o não conhecimento, pela improcedência do pedido.**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 893  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: SOLIDARIEDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES (SINDICOM)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO FILHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SERGIO CARVALHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS</b>

**VOTO-VOGAL:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:**

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL.  
PROCESSO LEGISLATIVO. ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL. VETO PRESIDENCIAL  
EXTEMPORÂNEO.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra o veto presidencial ao art. 8º do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 (que deu origem à Lei nº 14.183/2021), veiculado na Edição Extra do Diário Oficial da União (DOU) de 15.07.2021. O veto em questão foi acrescentado depois da publicação, na

**ADPF 893 / DF**

edição ordinária do DOU desse mesmo dia, de texto da Lei nº 14.183/2021 do qual art. 8º constava como sancionado.

2. A controvérsia posta nos autos não é sequer a discussão de saber se o veto opera preclusão, e sim se é possível exercer tal poder após a expiração do prazo. A resposta parece ser claramente negativa. Precedentes: ADPFs 714, 715 e 718, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 17.02.2021.

3. No caso presente, o prazo para exercício da prerrogativa de vetar o projeto de lei de conversão se entendeu até 14.07.2021. Nessa data, o Presidente da República editou mensagem de veto e encaminhou o texto legal para publicação, sem manifestar a intenção de vetar o art. 8º do projeto de lei. Foi somente 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 aposição adicional de veto a dispositivo que havia sido sancionado anteriormente.

4. Ultrapassado o prazo de 15 (quinze) dias do art. 66, § 1º, da Constituição, o texto do projeto de lei é, necessariamente, sancionado (art. 66, § 3º), e o poder de veto não pode mais ser exercido. O fato de o veto extemporâneo ter sido mantido na forma do art. 66, § 4º, da Constituição não altera a conclusão pela sua inconstitucionalidade. O ato apreciado pelo Congresso Nacional

**ADPF 893 / DF**

sequer poderia ter sido praticado.

5. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade do veto impugnado e, assim, restabelecer a vigência do art. 8º da Lei nº 14.183/2021. Tese de julgamento: *“O poder de veto previsto no art. 66, § 1º, da Constituição não pode ser exercido após o decurso do prazo constitucional de 15 (quinze) dias”*.

1. Adoto o relatório lançado pela Ministra Cármen Lúcia, relatora desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

2. O objeto tratado nestes autos diz respeito ao veto presidencial apostado ao art. 8º do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 – que deu origem à Lei nº 14.183/2021 –, veiculado na Edição Extra do Diário Oficial da União (DOU) de 15.07.2021. O veto em questão foi acrescentado depois da publicação, na edição ordinária do DOU desse mesmo dia, de texto da Lei nº 14.183/2021 do qual art. 8º constava como sancionado.

3. O arguente alega ter havido exercício extemporâneo e renovado do poder de veto pelo Presidente da República e sustenta que a aposição tardia do veto decorreu de pressão política da bancada do Amazonas no Congresso Nacional. Defende a inconstitucionalidade do ato impugnado em razão da preclusão da prerrogativa presidencial e da irretratabilidade do veto. Por outro lado, a Presidência da República, alega que o veto impugnado teria se dado de forma tempestiva e que a republicação da Lei nº 14.183/2021, em edição extra do DOU, foi necessária tão somente em razão de erro material.

4. Em seu voto, a Ministra relatora reconhece a inexistência de republicação para correção de erro material e conclui que houve, em

**ADPF 893 / DF**

verdade, a oposição de novos vetos. Nesse sentido, afirma que:

“Não se tem, na espécie, republicação para correção de erro material. A balbúrdia administrativa ou a falta de destreza política que conduziram à republicação e à oposição de novo veto – inexistente na primeira publicação – não desfazem a factualidade apresentada pela oposição de novos vetos pelo Presidente da República”.

5. Manifesto concordância quanto a esse ponto do voto. Como bem apontado no parecer da Procuradoria-Geral da República, não há evidência alguma de que tenha havido correção de erro material. A mensagem de veto publicada na edição ordinária do DOU de 15.07.2021 (Mensagem nº 339, de 14 de julho de 2021) não fazia referência à intenção ou à necessidade de vetar o art. 8º do projeto de lei de conversão. Foi somente na nova mensagem, publicada na edição extra do DOU de 15.07.2021, que as razões de veto aplicáveis a esse dispositivo foram explicitadas. A inexistência de divergência entre o texto legal e a mensagem de veto publicados em primeiro lugar não permite que se cogite da existência de mero erro material.

6. Apesar de reconhecer que o veto impugnado se deu após a publicação da Lei nº 14.183/2021, a relatora decide pelo não conhecimento da arguição e se manifesta no mérito, por eventualidade, pela improcedência dos pedidos. O fundamento apontado para justificar essa conclusão decorre de que, antes do ajuizamento da ação, o veto presidencial ao art. 8º do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 foi apreciado e mantido, nos termos do art. 66, § 4º, da Constituição, em sessão conjunta do Congresso Nacional, realizada em 27.09.2021.

7. Conforme exposto no voto da relatora, fato de o veto impugnado ter sido mantido pelo Congresso Nacional impediria o conhecimento da arguição, porque o arguente teria desconsiderado esse ato político do Parlamento, ao não impugná-lo na petição inicial. Da

**ADPF 893 / DF**

mesma forma, tal fato conduziria ao julgamento de improcedência do pedido, porque o reconhecimento da inconstitucionalidade do veto dependeria de deliberação desta Corte sobre matéria estranha ao que se expõe na petição inicial, qual seja: “se o proceder subsequente do Congresso Nacional (...) convalidaria eventual vício alegado na tramitação do Projeto de Lei de Conversão na Presidência da República”.

8. Nesse ponto, peço vênias para divergir da relatora. Em primeiro lugar, entendo que a controvérsia posta nestes autos não é sequer a discussão de saber se o veto opera preclusão, e sim se é possível exercer tal poder após a expiração do prazo. A resposta parece ser claramente negativa. No caso presente, o prazo para o exercício da prerrogativa de vetar o projeto de lei de conversão se entendeu até 14.07.2021. Nessa data, o Presidente da República editou a Mensagem de Veto nº 339/2021 – na qual o art. 8º do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 não era mencionado – e encaminhou o texto da Lei nº 14.183/2021 para publicação. Foi somente 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 aposição adicional de veto a dispositivo que havia sido sancionado anteriormente.

9. Como reconhecido pelo Plenário desta Corte no julgamento das ADPFs 714, 715 e 718 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 17.02.2021), trata-se de procedimento heterodoxo e que não se coaduna com a Constituição. Ultrapassado o prazo de 15 (quinze) dias do art. 66, § 1º, da Constituição, o texto do projeto de lei é, necessariamente, sancionado (art. 66, § 3º), e o poder de veto não pode mais ser exercido. Sendo assim, entendo que o fato de o veto extemporâneo ter sido mantido na forma do art. 66, § 4º, da Constituição não altera a conclusão pela sua inconstitucionalidade, porque o ato apreciado pelo Congresso Nacional não poderia ter sido praticado, em primeiro lugar.

10. Caso o Congresso Nacional deseje encerrar a vigência de



**ADPF 893 / DF**

dispositivo legal por ele aprovado, deverá retirá-lo da ordem jurídica por meio da sua revogação. A deliberação sobre a manutenção de veto aposto não a projeto de lei, mas a dispositivo legal sancionado por força do decurso do prazo do art. 66, § 1º, da Constituição não tem o condão de fazê-lo.

11. Diante do exposto, peço vênias à relatora para divergir do seu entendimento e conheço da arguição para julgar procedente o pedido, de modo a declarar a inconstitucionalidade do veto adicional publicado na Edição Extra do Diário Oficial da União de 15.07.2021 e, assim, restabelecer a vigência do art. 8º da Lei nº 14.183/2021.

12. Proponho a seguinte tese de julgamento: *“O poder de veto previsto no art. 66, § 1º, da Constituição não pode ser exercido após o decurso do prazo constitucional de 15 (quinze) dias”*.

13. É como voto.

**04/04/2022****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 893  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>ACÓRDÃO</b>	
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: SOLIDARIEDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES (SINDICOM)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO FILHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SERGIO CARVALHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS</b>

**VOTO-VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** O Partido Solidariedade ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental em que alega, em síntese, que o “veto presidencial apostado ao art. 8º da Lei 14.183/2021, veiculado na Edição Extra do Diário Oficial da União de 15.07.2021”, teria sido apresentado após a sanção presidencial e com retratação intempestiva e sem fundamento constitucional.

Afirma que, uma vez “sancionada, promulgada e publicada a Lei 14.183/2021, é vedado ao Presidente da República renovar o exercício do poder de veto, em momento posterior, sobre dispositivos anteriormente sancionados, uma vez aperfeiçoada a preclusão”.

**ADPF 893 / DF**

É o relato do essencial. Adoto, no mais, o elaborado pela eminente ministra Cármen Lúcia.

Acompanho Sua Excelência a Ministra Relatora.

O cerne da controvérsia reside em saber se o veto oposto pelo Presidente da República ao art. 8º da Lei n. 14.183/2021, veiculado em Edição Extra do Diário Oficial da União de 15 de julho de 2021, é consistente, ou não, com a Constituição da República.

Reputo-o constitucional e harmônico com os preceitos fundamentais insculpidos na Carta.

Confira-se o teor do dispositivo objeto do veto presidencial:

Art. 8º O Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º .....

§ 1º Excetuam-se da isenção fiscal prevista no caput deste artigo armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes (posições 3303 a 3307 da Nomenclatura Comum do Mercosul), se destinados exclusivamente a consumo interno na Zona Franca de Manaus ou se produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico.”

O veto encontra arrimo na redação do art. 66 e parágrafos da Constituição da República, com a seguinte redação:

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

**ADPF 893 / DF**

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.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

Bem se vê que o art. 66, § 1º, da Constituição da República exige apenas que o prazo de 15 dias seja observado para a oposição do veto.

E, de fato, o foi. O Projeto de Lei de Conversão n. 12/2021 veio a ser recebido pela Presidência da República em 24 de junho de 2021. Assim, a Mensagem n. 339 concretizou-se em **14 de julho de 2021**, e nela já se continha, além do veto aos arts. 2º do Projeto de Lei de Conversão (quanto à Lei n. 8.989/1995), 5º do Projeto de Lei de Conversão e 6º do Projeto de Lei de Conversão (quanto à Lei n. 13.756/2018), **também ao art. 8º**, objeto desta arguição:

**Razões do veto**

A propositura legislativa altera o tratamento tributário conferido a determinados tipos de produtos e operações realizadas na Zona Franca de Manaus.

Entretanto, embora se reconheça a boa intenção do legislador, a propositura legislativa contraria o interesse público, por causar insegurança jurídica, tendo em vista que as alterações promovidas por esse dispositivo não dispuseram sobre critério temporal ou interpretativo em relação à legislação anterior, na qual já era prevista a vedação à concessão de benefícios fiscais aos produtos nas operações que envolvem a Zona Franca de Manaus, nos termos dispostos no art. 37 do

**ADPF 893 / DF**

Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, quanto a lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados do petróleo, e no art. 1º do Decreto-Lei nº 340, de 22 de dezembro de 1967, quanto a armas e munições, perfumes, fumo, bebidas alcoólicas e determinados automóveis de passageiros.

Assim, a propositura legislativa cria controvérsias jurídicas acerca da vigência e da produção de efeitos do disposto no art. 37 do Decreto-Lei nº 288, de 1967, e no art. 1º do Decreto-Lei nº 340, de 1967, o que tornaria ainda mais complexo o arcabouço normativo e jurisprudencial relativo aos benefícios fiscais aplicáveis às operações que envolvem a Zona Franca de Manaus.”

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar os dispositivos mencionados do Projeto de Lei de Conversão em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 14 de julho de 2021<sup>1</sup>

Nesse sentido, aliás, a Advocacia-Geral da União prestou as informações a seguir transcritas:

Após os trâmites na presidência da República, foi expedida a Mensagem nº 339/2021 do Presidente da República ao Presidente do Senado Federal, em cumprimento ao §1º do artigo 66 da Constituição, com as razões de veto. A Mensagem nº 339/2021 é de 14 de julho de 2021, tendo sido publicada no DOU de 15 de julho de 2021. **Dessa feita, foi na data de 14 de julho de 2021 que o Presidente da República exerceu a deliberação executiva quanto ao PLV nº 12/2021.**

**Na oportunidade, o Presidente da República decidiu vetar quatro dispositivos do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 (artigos 2º, 5º, 6º e 8º).** Os demais dispositivos do Projeto de Lei foram sancionados, resultando na promulgação da Lei nº 14.183/2021, de 14 de julho de 2021, publicada no

---

1 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-339.htm). Acesso em: 31 de março de 2022 – grifei.

**ADPF 893 / DF**

Diário Oficial da União de 15 de julho de 2021 (Edição Extra A, Seção 1).

(Grifei)

No dia imediato, **15 de julho de 2021**, publicou-se a Lei n. 14.183/2021 com erro material, o qual foi imediatamente sanado por meio de nova publicação, **ainda na mesmo dia**, na qual, corrigindo-se o equívoco apontado, **os vetos originalmente deliberados na Mensagem n. 339 (inclusive em relação ao art. 8º) foram publicados de forma adequada e integral.**

Nesse contexto, como bem anotado pela Advocacia-Geral da União, e, aliás, também examinado por este Ministro, a republicação foi realizada no dia 15 de julho de 2021, no Diário Oficial da União, em Edição Extra (Edição: 132-A|Seção: 1-Extra A|Página:2), conforme disponibilizado no portal eletrônico do Diário Oficial da União<sup>2</sup>.

Daí por que, com a devida vênio à douta divergência, tenho que a publicação na Edição Extra foi tempestiva, em compasso perfeito, portanto, com o prazo previsto no art. 66 da Constituição da República.

Ao contrário do que sustentado pelo Partido autor, **a Carta de 1988 não faz qualquer limitação e/ou alusão à preclusão consumativa, de forma que não me convence o argumento de que, mesmo constatado evidente equívoco material na publicação de veto presidencial no Diário Oficial da União, a Administração não possa corrigir, de ofício, os próprios atos.**

**É dizer, na medida em que o art. 66, § 1º, da Constituição Federal não faz menção à preclusão consumativa, entendo que onde a lei não distingue não cabe ao intérprete fazê-lo (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*), mormente em hipótese de evidente erro material.**

---

2 Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/republicacao-332385092>. Acesso em: 31 de março de 2022.

**ADPF 893 / DF**

Nisso, aliás, o caso concreto opera sob premissas fáticas diversas das reveladas nas ADPFs 714, 715 e 718. **Em tais casos, não houve qualquer equívoco material.** Houve, sim, nova deliberação de veto, e a Corte reputou, então, que a Presidência da República não mais poderia exercer seu juízo político.

Aqui, a Mensagem n. 339 (objeto de deliberação presidencial) foi explícita e clara em oferecer, desde o início, veto ao art. 8º, razão pela qual a publicação correta da Lei n. 14.183/2021, na Edição Extra do Diário Oficial da União de 15 de julho de 2021, é, antes de tudo, medida que confere higidez e adequação ao processo legislativo.

*A ratio decidendi* dos precedentes mencionados, não se aplica, pois, ao caso concreto, o que, por pressuposto, leva-me a realizar o *distinguishing* deste caso em relação àqueles.

Tanto assim que, em sessão conjunta do Congresso Nacional, nenhuma dessas argumentações foi levantada, e o processo legislativo seguiu curso normal, vindo a lei a ser integrada ao ordenamento jurídico vigente em sessão conjunta de 27 de setembro de 2021, por maioria.<sup>3</sup>

Aliás, visto que a lei se integrou ao ordenamento jurídico, esta arguição não poderia ser nem mesmo admitida, pois qualquer pecha de inconstitucionalidade se mostraria, a partir de então, cognoscível por meio de ação direta de inconstitucionalidade; não mediante arguição, cujo pressuposto de existência é o requisito da subsidiariedade. De qualquer modo, levando em conta que o mérito da questão foi analisado nos votos dos nobres Pares, parece-me também prudente analisá-la, conforme fundamentação acima.

---

3 Disponível

em:

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14425/5>. Acesso em: 31 de março de 2022.

**ADPF 893 / DF**

Em *obiter dictum*, pondero ainda, sob o prisma socioeconômico, que a Zona Franca de Manaus tem peculiaridades pautadas pela razoabilidade, no sentido de que o tratamento especial a ela fornecido tem gerado riqueza não só para a região mas para o país inteiro. Constitui, hoje, polo produtor industrial relevantíssimo, a abastecer o mercado interno e gerar divisas em termos de exportação para outros países.

Ante o exposto, acompanhando a eminente Ministra Relatora, não conheço desta arguição de descumprimento de preceito fundamental. Acaso superado tal óbice, julgo improcedente o pedido formulado.

É como voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 893**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : SOLIDARIEDADE

ADV.(A/S) : DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO (36042/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES (SINDICOM)

ADV.(A/S) : CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO (23750/DF, 7725/MG)

ADV.(A/S) : CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO FILHO (6534/DF)

ADV.(A/S) : SERGIO CARVALHO (05306/DF)

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

**Decisão:** Após os votos dos Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Dias Toffoli, André Mendonça e Nunes Marques, que não conheciam da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, se superado o não conhecimento, julgavam improcedente o pedido; e do voto do Ministro Roberto Barroso, que conhecia da arguição para julgar procedente o pedido, de modo a declarar a inconstitucionalidade do veto adicional publicado na Edição Extra do Diário Oficial da União de 15.07.2021 e, assim, restabelecer a vigência do art. 8º da Lei nº 14.183/2021, propondo a seguinte tese de julgamento: "O poder de veto previsto no art. 66, § 1º, da Constituição não pode ser exercido após o decurso do prazo constitucional de 15 (quinze) dias", no que foi acompanhado pelos Ministros Gilmar Mendes, Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falaram: pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes (SINDICOM), o Dr. Erico Bomfim de Carvalho; e, pelo *amicus curiae* Estado do Amazonas, o Dr. Eugênio Nunes Silva, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 25.3.2022 a 1.4.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

**21/06/2022****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 893  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>ACÓRDÃO</b>	
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: SOLIDARIEDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES (SINDICOM)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO FILHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SERGIO CARVALHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS</b>

**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

**ADPF 893 / DF**

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 apostado 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

**ADPF 893 / DF**

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 aposição 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

**ADPF 893 / DF**

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

**ADPF 893 / DF**

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.

**ADPF 893 / DF**

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

**ADPF 893 / DF**

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, apostado 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 irretratável.

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.



21/06/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 893  
DISTRITO FEDERAL****VOTO – VISTA**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Em complemento ao relatório da Ministra CÁRMEN LÚCIA e aos demais votos já proferidos, anoto que o caso trata de ADPF proposta pelo Partido SOLIDARIEDADE em face do veto aposto pelo Presidente da República ao art. 8º da Lei 14.183/2021, publicado em edição extra do Diário Oficial após a publicação da lei (DOU do mesmo dia, 15/7/2021), a pretexto de correção da publicação original.

A referida lei (conversão da MP 1034/2021) tratou de várias matérias de natureza tributária, como a disciplina da CSLL sobre o setor financeiro, IPI na aquisição de automóveis por pessoas com deficiência, tributação do setor petroquímico, entre outros temas, sendo que o art. 8º em questão tratava da exclusão das operações com petróleo e derivados da isenção de II e IPI e da desoneração fiscal nas remessas à Zona Franca de Manaus.

O Requerente alega que a sanção da lei impediria o exercício de veto sobre a matéria já sancionada, promulgada e publicada, em razão do que o veto publicado na edição extra do DOU seria irregular e extemporâneo.

O Congresso Nacional deliberou e manteve o referido veto.

Em suas informações, o Presidente da República afirmou que a republicação da Lei 14.183/2021 não visou a retratação de veto, mas apenas a correção de erro material na publicação original.

O Advogado-Geral da União opinou pela improcedência, afirmando que *“inexiste irregularidade formal em republicação de mensagem de veto que objetiva apenas sanar incorreção constatada na versão original do ato. O veto presidencial não foi exercido de modo intempestivo, e nem configurou hipótese de retratação, arrependimento ou exercício renovado”*.

O Procurador-Geral da República, por sua vez, opinou pela

**ADPF 893 / DF**

procedência da Arguição, entendendo que, *“tendo o Presidente da República vetado parcialmente projeto de lei e sancionado a outra parte, não cabe a oposição de novos vetos, sob pena de violação dos princípios constitucionais da separação dos poderes e da segurança jurídica”*.

A Ministra Relatora, na sessão virtual de 25/3 a 1º/4/2022, votou pelo NÃO CONHECIMENTO da Arguição e, caso superada a questão, pela sua IMPROCEDÊNCIA, conforme a ementa seguinte:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 14.183/2021. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE DO VETO PRESIDENCIAL AO ART. 8º DO RESPECTIVO PROJETO. REPUBLICAÇÃO EM EDIÇÃO EXTRA DO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. VETO MANTIDO NO CONGRESSO NACIONAL. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO. EVENTUAL SUPERAÇÃO DO NÃO CONHECIMENTO. MÉRITO: § 4º DO ART. 66 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DELIBERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO VETO PRESIDENCIAL POR DEPUTADOS E SENADORES. ESCOLHA POLÍTICA DO PODER LEGISLATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA IMPROCEDENTE.

O Ministro ROBERTO BARROSO apresentou voto divergente, em que aponta para a expiração do prazo para oposição de veto, mesmo antes da primeira publicação da Lei 14.183/2021, uma vez que o prazo constitucional (art. 66, §3º, da CF) se finalizaria em 14/7/2021 e apenas no dia seguinte teria ocorrido a divulgação do texto com a indicação do veto.

Também afastou a ocorrência de prejuízo ao conhecimento da ADPF em razão da deliberação e manutenção do veto presidencial pelo Congresso Nacional. O Ministro ROBERTO BARROSO propôs a seguinte tese de julgamento: *“O poder de veto previsto no art. 66, § 1º, da Constituição não pode ser exercido após o decurso do prazo constitucional de 15 (quinze) dias”*.

A Ministra Relatora foi acompanhada pelos Ministros DIAS TOFFOLI, ANDRÉ MENDONÇA e NUNES MARQUES. A proposta

**ADPF 893 / DF**

divergente foi seguida pelos Ministros GILMAR MENDES, EDON FACHIN, RICARDO LEWANDOWSKI e ROSA WEBER.

Pedi vista dos autos para melhor análise da matéria.

É o relatório.

Peço vênua à eminente Ministra Relatora para ACOMPANHAR O VOTO DIVERGENTE proferido pelo Ministro ROBERTO BARROSO, pela procedência da ADPF e pela declaração de inconstitucionalidade do veto presidencial apostado ao art. 8º da Lei 14.183/2021.

Inicialmente, CONHEÇO DA ADPF. Além da tradicional compreensão da CORTE no sentido de que a inconstitucionalidade formal decorrente do processo legislativo não se convalida pela sanção do Presidente da República ou pela conversão em lei de medida provisória, anoto que a deliberação do Congresso Nacional sobre o veto presidencial exige maioria absoluta (art. 66, § 4º, da CF), daí porque a confirmação do veto não pode ser compreendida como assentimento do Parlamento, persistindo o interesse na discussão sobre a validade da aposição de veto.

No mérito, consoante expus em sede doutrinária (*Direito Constitucional*, Capítulo 11, item 3), o veto disposto no art. 66, caput e §§ 1º ao 6º, da CF, constitui a manifestação de discordância do Presidente da República com o projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, iniciando-se sua contagem com o recebimento do projeto de lei por parte do Chefe do Poder Executivo. O dia inicial não se conta, excluindo-se da contagem; inclui-se, porém, o dia do término (RODRIGUES, Ernesto. *O veto no direito comparado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 160).

A natureza jurídica do veto não encontra unanimidade na doutrina constitucional, existindo inúmeros juristas defensores da tese de tratar-se de um direito. Por exemplo, no direito brasileiro: Pinto Ferreira, Alcino Pinto Falcão. Com essa mesma concepção, no direito comparado: Georges Burdeau (*Droit constitutionnel et institutions politiques*. 7. ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, p. 230); Joseph Barthélemy (*Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*. Paris: Giard et Brière, 1906, p. 157), Manuel Garcia Pelayo (*Derecho constitucional comparado*. 3. ed.

**ADPF 893 / DF**

Madri: Revista do Ocidente, 1953, p. 184).

Outros entendem o veto como um poder. No direito brasileiro: Oswaldo Trigueiro (*Os poderes do presidente da república: estudos sobre a constituição brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, s. d. p. 79); Manoel Gonçalves Ferreira Filho. No direito comparado: Antonio Amorth (*Corso di diritto costituzionale comparato*. Milão: Antonino Giuffrè, 1947. p. 67); Henry Campbell Black (*The relation of the executive power to legislation*. USA: Princeton University Press, 1919. p. 101).

Havendo ainda tese intermediária que consagra o veto como um poder-dever do Presidente da República (Pontes de Miranda e Bernard Schwartz (*Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1955. p. 129-131).

O Presidente da República poderá discordar do projeto de lei, ou por entendê-lo inconstitucional (aspecto formal) ou contrário ao interesse público (aspecto material). No primeiro caso teremos o chamado veto jurídico, enquanto no segundo, o veto político. Note-se que poderá existir o veto jurídico-político.

O veto é irretratável, pois uma vez manifestado e comunicadas as razões ao Poder Legislativo, tornar-se-á insuscetível de alteração de opinião do Presidente da República.

Havendo veto do Presidente da República ao projeto de lei, esse retornará ao Congresso Nacional, onde será reapreciado pelo Poder Legislativo. Se houver sanção parcial, somente o texto vetado retornará ao Congresso Nacional para deliberação. A parte sancionada deverá ser, no prazo de 48 horas, promulgada e publicada.

A votação sobre a manutenção ou derrubada do veto será realizada em escrutínio aberto, para garantia de transparência e possibilidade de controle dos eleitores para efetividade da soberania popular. A EC 76/2013, aboliu a votação secreta nos casos de deliberação sobre os vetos presidenciais.

Se o veto for superado, pela maioria absoluta dos Deputados e Senadores, a lei será remetida, novamente, ao Presidente da República, para promulgação.

**ADPF 893 / DF**

Se, porém, for mantido, o projeto de lei será arquivado, não havendo possibilidade de nova e posterior análise por parte do Poder Legislativo deste mesmo veto, pois a confirmação parlamentar das razões subjacentes ao veto governamental importa em extinção definitiva do processo legislativo e impede, conseqüentemente, a reabertura das fases procedimentais (ADI 1254, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 9/12/1999, DJ de 17/3/2000)

Observe-se que, esgotado sem deliberação o prazo de 30 (trinta) dias úteis, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições existentes em sessão conjunta do Congresso Nacional, até sua votação final.<sup>64</sup> Não há, porém, obrigatoriedade de observância da ordem cronológica dos vetos, conforme decidiu a CORTE (MS 31816-MC-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Rel. p/ acórdão Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 27/2/2013, DJe de 13/5/2013).

A particularidade do caso em julgamento está, em primeiro lugar, na fluência do prazo constitucional para a aposição do veto. O Projeto de Lei de Conversão 12/2021 foi recebida pela Presidência da República às 16h52 do dia 24/6/2021 (Ofício 106/2021/PS/GSE, doc. 9 dos autos). Iniciando a contagem dos 15 dias úteis no dia 25/6/2021, excluindo da contagem o dia do recebimento da matéria pela Presidência da República, o termo final seria 15/7/2021, tendo Mensagem de Veto 339/2021 sido formalizada em 14/7/2021, sem indicação de veto ao art. 8º do texto, e levada a publicação no dia seguinte.

Portanto, ainda que admitido que a nova publicação do texto em edição extra do Diário Oficial tenha ocorrido dentro do prazo constitucional, o fato é que a aposição de veto ao art. 8º importou em inovação em relação a ato formal que fora praticado pelo Presidente da República no dia anterior.

Nesse quadro, deve prevalecer o entendimento da CORTE firmado no julgamento recente das ADPFs 714, 715 e 718, Rel. Min. GILMAR MENDES, assim ementado:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2.

**ADPF 893 / DF**

Veto presidencial em projeto de lei que determinava a utilização de máscaras em locais fechados. 3. Novo veto, após sanção parcial, contra dispositivo anteriormente sancionado, que determinava a utilização de máscaras em presídios. 4. Admissibilidade de ADPF contra veto por inconstitucionalidade. 5. Impossibilidade de arrependimento ao veto. 6. Precedentes. 7. Medida cautelar deferida em parte para suspender os novos vetos trazidos na ‘republicação’ veiculada no Diário Oficial da União de 6 de julho de 2020, a fim de que seja restabelecida a plena vigência normativa do § 5º do art. 3º-B e do art. 3º-F da Lei 13.979/2020, na redação conferida pela Lei 14.019, de 2 de julho de 2020. 8. Medida cautelar referendada pelo Plenário. 9. Apreciação, pelo Congresso Nacional, da Mensagem de Veto 25, com superação do veto ao art. 3º-A da Lei 13.979/2020. Perda superveniente de objeto. 10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada procedente para restabelecer a plena vigência normativa do § 5º do art. 3º-B e do art. 3º-F da Lei 13.979/2020, na redação conferida pela Lei 14.019, de 2 de julho de 2020”.

Em vista do exposto, DIVIRJO da Ministra Relatora para, CONHECENDO da presente ADPF, julgá-la PROCEDENTE e declarar a inconstitucionalidade do veto presidencial aposto ao art. 8º da Lei 14.183/2021.

É o voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 893**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : SOLIDARIEDADE

ADV.(A/S) : DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO (36042/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES (SINDICOM)

ADV.(A/S) : CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO (23750/DF, 7725/MG)

ADV.(A/S) : CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO FILHO (6534/DF)

ADV.(A/S) : SERGIO CARVALHO (05306/DF)

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

**Decisão:** Após os votos dos Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Dias Toffoli, André Mendonça e Nunes Marques, que não conheciam da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, se superado o não conhecimento, julgavam improcedente o pedido; e do voto do Ministro Roberto Barroso, que conhecia da arguição para julgar procedente o pedido, de modo a declarar a inconstitucionalidade do veto adicional publicado na Edição Extra do Diário Oficial da União de 15.07.2021 e, assim, restabelecer a vigência do art. 8º da Lei nº 14.183/2021, propondo a seguinte tese de julgamento: "O poder de veto previsto no art. 66, § 1º, da Constituição não pode ser exercido após o decurso do prazo constitucional de 15 (quinze) dias", no que foi acompanhado pelos Ministros Gilmar Mendes, Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falaram: pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes (SINDICOM), o Dr. Erico Bomfim de Carvalho; e, pelo *amicus curiae* Estado do Amazonas, o Dr. Eugênio Nunes Silva, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 25.3.2022 a 1.4.2022.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental para julgar procedente o pedido, de modo a declarar a inconstitucionalidade do veto adicional publicado na Edição Extra do Diário Oficial da União de 15.07.2021 e, assim, restabelecer a vigência do art. 8º da Lei nº 14.183/2021, e fixou a seguinte tese de julgamento: "O poder de veto previsto no art. 66, § 1º, da Constituição não pode ser exercido após o decurso do prazo constitucional de 15 (quinze)

dias", nos termos do voto do Ministro Roberto Barroso, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Dias Toffoli, André Mendonça e Nunes Marques, que, inicialmente, não conheciam da arguição, e, vencidos na preliminar, julgavam improcedente o pedido. Plenário, Sessão Virtual de 10.6.2022 a 20.6.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário