



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 893/DF

RELATORA: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

REQUERENTE: SOLIDARIEDADE

ADVOGADO: DANIEL SOARES ALVARENGA DE MACEDO

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PARECER AJCONST/PGR Nº 8353/2022

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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Solidariedade contra o veto apostado pelo Presidente da República ao art. 8º da Lei 14.183, de 14.7.2021.

Após defender sua legitimidade ativa e o cabimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, o requerente argui que *“a Medida Provisória 1.034, de 1º de março de 2021 [‘MPV 1.034/2021’], objeto de emendas no Congresso Nacional, foi transformada no Projeto de Lei de Conversão nº 12 [‘PLV 12/2021’]”*. Diz que, *“após a sua tramitação nas duas casas do Congresso Nacional, os autógrafos do PLV 12/2021 foram remetidos à sanção presidencial”*.

Segundo o requerente, *“o autógrafo, que contém a redação final aprovada pela Câmara dos Deputados, demonstra, no que interessa à hipótese, que o art. 8º do PLV 12/2021 modificou os arts. 3º e 4º do Decreto-Lei 288/1967 para excluir as 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”*. Além disso, *“o art. 8º do PLV 12/2021 também aprimorou a redação do art. 37 Decreto-Lei 288/1967 para tornar clara a exclusão das operações realizadas*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, do conjunto de incentivos da Zona Franca de Manaus”.

Em 24.6.2021, por meio da Mensagem 28/2021, o PLV 12/2021 foi encaminhado à sanção presidencial. Como foi recebida no mesmo dia, o termo final para sanção ou veto pelo Presidente da República era 14.7.2021.

Narra o requerente que, *“na manhã de 15.07.2021, foi publicada no Diário Oficial da União a Mensagem nº 339, de 14 de julho de 2021, com a indicação de veto aos arts. 2º, 5º e 6º, todos do PLV 12/2021 (Edição 132, Seção 1, Páginas 4/5)”*. Informa que *“os demais dispositivos sobre os quais não recaiu o veto, incluindo-se o art. 8º, que promoveu alterações aos arts. 3º, 4º e 37, do Decreto–Lei 288/1967, foram sancionados, o que resultou na promulgação da Lei 14.183/2021, de 14 de julho de 2021, publicada na edição do Diário Oficial da União de 15.07.2021 (Edição 132, Seção 1, Páginas 1/2)”*.

Alega, então, que, *“surpreendentemente (...), a Edição Extra do Diário Oficial da União de 15.07.2021 trouxe a republicação da Lei 14.183/2021, agora com a indicação de que o seu art. 8º, que promoveu alterações aos arts. 3º, 4º e 37, do Decreto–Lei 288/1967, havia sido vetado pelo Presidente da República”*.

Diz que *“a Mensagem 339, de 14 de julho de 2021, que na publicação original trazia apenas os vetos aos arts. 2º, 5º e 6º, todos do PLV 12/2021, também foi objeto de republicação na Edição Extra do Diário Oficial da União de 15.07.2021,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

oportunidade na qual passou a constar a indicação e as razões do veto ao art. 8º da Lei 14.183/2021”.

Argui que o veto extemporâneo aposto pelo Presidente da República ao art. 8º da Lei 14.183/2021 viola o princípio da separação dos poderes.

Defende a tese da irretratabilidade do veto e da sanção. Diz que, *“uma vez lançados, tornam-se insuscetíveis de revisão”*. Segundo o requerente, *“uma vez sancionada, promulgada e publicada a lei, exaure-se a competência e participação do Poder Executivo no processo legislativo, restando preclusa a possibilidade de o Presidente da República vetar o que foi sancionado ou sancionar ou que foi vetado”*.

Acrescenta que, *“não fosse a manifesta preclusão do veto aposto após a sanção, promulgação e publicação da Lei 14.183/2021, (...) o novo veto veiculado na Edição Extra do Diário Oficial da União de 15.07.2021 também se revela intempestivo”*. Isso porque o prazo de quinze dias úteis a que se refere o § 1º do art. 66 da Constituição Federal encerrou-se no dia anterior (14.7.2021).

Embora o requerente teça alguns comentários sobre o interesse público contido nas normas extemporaneamente vetadas, ele frisa que *“não se pretende submeter ao descortino do Supremo Tribunal Federal o mérito do veto aposto pelo Presidente da República ao art. 8º do PLV 12/2021”*. Registra que *“a presente ação constitucional se volta, unicamente, contra o defeito formal do veto presidencial, consubstanciado como ato do Poder Público, lesivo ao preceito*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

fundamental da separação de poderes, passível de ser reparado por ADPF (Lei 9.882/1999, art. 1º)”.

Adotou-se, por analogia, o rito do art. 10 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

O Presidente da República, em suas informações, suscitou o não conhecimento da ação. Arguiu que o veto presidencial a projeto de lei, por ter natureza política, não constitui ato do poder público passível de exame em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Defendeu que *“a sindicabilidade do veto está jungida à reserva de competência do Poder Legislativo”*. A propósito, *“o Congresso Nacional deliberou e manteve o veto presidencial ao artigo 8º do PLV nº 12/2021, em sessão realizada em 27 de setembro de 2021”*.

Alegou que a pretensão do requerente é, na verdade, exercer o controle judicial prévio de constitucionalidade das leis. Afirmou que essa hipótese é excepcionalíssima, não estando configurada no caso dos autos.

Ainda a título de preliminar, suscitou a inexistência de controvérsia constitucional. Aduziu não se tratar, no caso, de retratação de veto, mas de *“erro material da publicação original”*.

No mérito, o Presidente da República defendeu a tempestividade do veto. Reafirmou que *“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*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

arrependimento". Disse que *"houve (...) um equívoco na publicação e o que está em apreciação, em realidade, é a possibilidade de correção de tal erro"*.

Diferenciou este caso daquele julgado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 715. Insistiu que houve aqui erro material, o que se evidencia *"com a publicação e a republicação ocorrendo na mesma data"*. Ademais, o Congresso Nacional, posteriormente, manteve o veto do Presidente da República.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, embora notificados, não prestaram informações.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido.

Eis, em síntese, o relatório.

O pedido há de ser julgado procedente.

Não se desconhece a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto ao não cabimento de ADPF contra veto. No julgamento da ADPF 1-QO, o STF decidiu que o veto não se enquadra no conceito de ato do poder público, para fins do art. 1º da Lei 9.882, de 3.12.1999. Isso por *"impossibilidade de intervenção antecipada do Judiciário"*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Acontece que o caso ora sob análise é singular e não envolve nenhuma apreciação do Poder Judiciário quanto às razões do veto em si. Pouco importam quais normas o Presidente da República vetou e de quais razões se utilizou. O cerne da questão é a impossibilidade constitucional de existência do próprio ato.

Como narrado na petição inicial, o PLV 12/2021 foi aprovado pelo Congresso Nacional e encaminhado ao Presidente da República para sanção ou veto. O chefe do Poder Executivo tinha até o dia 14.7.2021 (quinze dias úteis, conforme § 1º do art. 66 da Constituição) para decidir sobre o projeto.

E assim o fez: no último dia do prazo, vetou parcialmente o projeto e enviou ao Congresso Nacional a Mensagem 339/2021, com a oposição dos vetos. Em paralelo, sancionou, promulgou e publicou o texto remanescente, que se transformou na Lei 14.183/2021.

Surpreendentemente, no mesmo dia, foi publicada, em edição extra do Diário Oficial da União, uma “retificação”, com a oposição de **novο veto** ao referido projeto de lei: ao art. 8º. Dispositivo legal que havia sido sancionado, promulgado e já integrava a Lei 14.183/2021.

Como se vê, o conhecimento da ADPF, no ponto, impõe-se. Inexiste outro meio para sanar o descumprimento do princípio da separação dos poderes, bem como das normas constitucionais do processo legislativo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Segundo o art. 66 da Constituição Federal, uma vez aprovado um projeto de lei, a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal encaminharão o projeto ao Presidente da República, *“que, aquiescendo, o sancionará”*. Havendo discordância do Presidente da República, este pode vetá-lo total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis. E se o chefe do Poder Executivo permanecer silente, *“o silêncio do Presidente da República importará sanção”*.

A marcha do processo legislativo é sempre para frente, constituída de atos irretratáveis e que operam a preclusão das fases anteriores. Uma vez aprovado um projeto de lei pelo Poder Legislativo, não poderá ser desaprovado. Existindo veto a alguma norma do projeto, não poderá o chefe do Poder Executivo se arrepender. Como não cabe ao Poder Legislativo reconsiderar deliberação confirmatória ou de rejeição do veto (ADI 1.254-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 18.8.1995).

Na hipótese de veto parcial, como no caso, dá-se *“o desmembramento do processo legislativo em duas fases distintas, eis que enquanto a parte não vetada do projeto de lei segue para a fase de promulgação, a parte objeto do veto retorna ao Poder Legislativo para nova apreciação, após o que será ou não promulgada, conforme o resultado da deliberação”* (RE 706.103, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 14.5.2020).

Foi o que se deu com o art. 8º do PLV 12/2021. Não tendo sido objeto de veto pelo Presidente da República, esse dispositivo foi sancionado,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

promulgado e integrou a Lei 14.183/2021, devidamente publicada. Quanto a ele, o processo legislativo terminou.

Não poderia, portanto, o Presidente da República, sob pena de grave violação dos princípios constitucionais da separação dos poderes e da segurança jurídica, reabrir o processo legislativo e praticar ato (o do veto) já precluso. Como bem afirmou o Ministro Gilmar Mendes ao deferir a medida cautelar na ADPF 714, *“admitir que se recaia veto sobre o material legislativo que já fora sancionado, promulgado e publicado, como foi o caso da Lei n. 14.019/2020, seria reconhecer que uma sanção recaia não em um projeto de lei, mas em uma lei”*.

A propósito, em situação idêntica, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional ato do Presidente da República que após novo veto a projeto de lei já sancionado, promulgado e publicado:

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.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

(ADPF 714, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 25.2.2021.)

Esclareça-se, ainda, que a circunstância de a “retificação” da publicação da Lei 14.183/2021 ter ocorrido no mesmo dia da publicação original não afasta o vício de constitucionalidade. Também não constitui evidência de haver se tratado de erro material, e não de oposição de novo veto.

Veja-se que o “erro material” ocorreu na publicação tanto do texto da lei (que continha o art. 8º) quanto no da Mensagem 339/2021 (que **não** continha as razões de veto do art. 8º). Se ambos estivessem em dessintonia (por exemplo, o texto da lei contendo o art. 8º e a mensagem presidencial expondo as razões de veto do dispositivo), aí sim poder-se-ia cogitar de erro material.

Por fim, a circunstância de o Congresso Nacional ter, posteriormente, mantido o veto presidencial, não sana o vício de origem (assim reconheceu o próprio Presidente da República, em suas informações).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência do pedido, para restabelecer a plena vigência do art. 8º da Lei 14.183/2021.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[JMR]