

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 372
DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS DO BRASIL - ATRICON
ADV.(A/S) : FELIPE ROCHA DEIAB E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Vistos etc.

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON em face do **veto presidencial oposto à íntegra do Projeto de Lei Complementar do Senado nº 274/2015**, que dispõe sobre a aposentadoria compulsória aos setenta e cinco anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consoante veiculado na **Mensagem nº 441/2015 da Presidência da República**.

A autora defende que o referido veto, fundado exclusivamente em suposta inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, do projeto de lei complementar, consubstancia abuso do poder de veto, em afronta direta ao postulado fundamental da **separação dos poderes** consagrado no **art. 2º da Constituição da República**.

À alegação de que presentes o *fumus boni juris* – porque contrária à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a tese jurídica adotada para fundamentar o veto – e o *periculum in mora* – diante da iminente jubilação compulsória de associados seus, que ficariam à mercê do arbítrio do Congresso Nacional no tocante à rejeição do veto –, requer a concessão medida liminar para *“a partir da data de publicação do veto total, proibir a edição de atos de aposentadoria compulsória por idade ou suspender-lhes a tramitação”*.

No mérito, pugna pela procedência da arguição de descumprimento

ADPF 372 / DF

de preceito fundamental, a fim de que seja declarada a “*lesão ao preceito fundamental consubstanciado no princípio da separação de poderes pelo veto total oposto ao Projeto de Lei nº 274 de 2015 - Complementar, tornando-o inválido*”.

Relatado o essencial, decidido.

2. A arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – ostentem eles ou não a natureza de atos normativos – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

Sem risco de vulgarizar o conteúdo do núcleo essencial merecedor da proteção singular da ADPF, pode-se afirmar que o descumprimento de preceito fundamental acionador do mecanismo de defesa da ordem constitucional (art. 102, § 1º, da Carta Política) se manifesta na contrariedade às linhas mestras da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela fração do texto positivado, tem sido metaforicamente chamado, por escolas do pensamento jurídico, de seu espírito. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, seja ele originário ou derivado, ficaria desfigurada na sua própria identidade.

A própria redação do art. 102, § 1º, da Constituição da República, ao aludir a preceito fundamental “*decorrente desta Constituição*”, é indicativa de que os preceitos em questão não se restringem às normas expressas no seu texto, incluindo, também, **prescrições implícitas**, desde que revestidas dos indispensáveis traços de essencialidade e **fundamentalidade**.

É o caso, *v.g.*, de princípios como o da razoabilidade e o da confiança, realidades deontológicas integrantes da nossa ordem jurídica, objetos de sofisticados desenvolvimentos jurisprudenciais nesta Corte, embora não expressos na literalidade do texto da Constituição.

ADPF 372 / DF

Isso porque os conteúdos normativos – preceitos – da Constituição são revelados hermeneuticamente a partir da relação entre intérprete e texto, tomada a Constituição não como agregado de enunciados independentes, e sim como sistema normativo qualificado por sistematicidade e coerência interna.

Em certo sentido, ainda, a tutela sobre o descumprimento de um preceito constitucional alcança um universo de comportamentos estatais mais amplo do que a de inconstitucionalidade, a abranger a lesão à Constituição resultante de “*ato do Poder Público*” outro que não apenas a “*lei ou ato normativo*”, sempre que traduza **efetivo e material descumprimento da Constituição**.

3. Segundo a autora, o **veto presidencial** traduz “*ato do Poder Público*” passível de controle judicial pela via da ADPF, caracterizando, o alegado abuso do exercício dessa prerrogativa, afronta ao postulado constitucional da **separação entre os Poderes** inscrito no **art. 2º da Constituição da República**.

4. O procedimento de elaboração de leis – sejam ordinárias ou complementares – tipicamente envolve a participação tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo, em um complexo encadeamento de **atos políticos** sustentado na exigência de harmonia entre os poderes – *checks and balances* –, que tem início com a propositura de projeto de lei por parlamentar ou outro titular de iniciativa legislativa – privativa ou não. Segue-se a deliberação, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, a contemplar a submissão do projeto ao crivo de comissões temáticas, a incorporação de emendas ao texto, e, finalmente, a sua discussão e votação. Finalmente, se aprovado, a Casa na qual ultimada a votação envia o projeto de lei ao Presidente da República que, “*aquiescendo, o sancionará*” (art. 66, *caput*, da CF).

A **aquiescência**, formalizada na sanção, expressa a **adesão volitiva** do Presidente da República ao teor do projeto de lei que, aprovado pelo Parlamento, lhe é submetido. Trata-se, pois, de **ato de caráter político** componente do processo legislativo, na medida em que, no modelo constitucional brasileiro, a introdução de lei no ordenamento jurídico

ADPF 372 / DF

supõe, em regra, a conjugação da **vontade** do Parlamento – aferida por critério de maioria simples ou qualificada a depender da espécie normativa em questão – com a **vontade** do Chefe do Poder Executivo.

De outro lado, quando a determinação subjetiva do Presidente da República não adere à pretensão legislativa emanada do Congresso Nacional, **assegura-lhe** a Constituição da República a **prerrogativa de vetá-la**, no todo ou em parte, a teor do **art. 66, § 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.” (destaquei)

Longe de constituir embaraço ao processo democrático, o veto presidencial, cujas origens remontam à *intercessio* dos Romanos, consiste em mecanismo essencial à dinâmica do equilíbrio entre os Poderes nas democracias constitucionais, sendo amplamente disseminado tanto em sistemas presidencialistas de governo – *v.g.*, Argentina, Chile, Brasil, EUA e México – quanto em repúblicas parlamentaristas – *v.g.*, Índia, Itália, Tunísia e Turquia.

Dito isso, impende observar que a **vontade do Presidente da República**, manifestada sob a forma de **veto** a projeto de lei, **de modo algum se qualifica como absoluta**, uma vez que pode o veto ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em sessão conjunta do Congresso Nacional (**art. 66, § 4º, da CF**).

Ressalte-se, nesse ponto, que na maior parte dos Estados constitucionais a rejeição de veto presidencial a projeto de lei é significativamente mais difícil do que no sistema pátrio. Na Argentina, no México e nos Estados Unidos da América, por exemplo, que também adotam sistemas presidenciais e estruturas legislativas bicamerais, a derrubada do veto presidencial depende do voto de **dois terços** dos congressistas em cada uma das Casas legislativas.

ADPF 372 / DF

5. A Constituição da República impõe que o Presidente da República comunique ao Presidente do Senado Federal “os motivos do veto”. Além de assinalar o respeito devido pelo Presidente da República à deliberação do Poder Legislativo mesmo quando não a endosse (**art. 2º**), tal exigência de **motivação** é um desdobramento da cláusula do **devido processo legal** (**art. 5º, LIV**), que proscree qualquer modalidade arbitrária de exercício do poder político. Trata-se de afirmar os imperativos de **racionalidade** e **integridade** que devem nortear o **processo legislativo**: para que possam deliberar sobre a manutenção ou rejeição do veto presidencial, é imprescindível que Deputados e Senadores tenham conhecimento das razões pelas quais foi aposto.

A redação do **art. 66, § 1º, da CF** deixa claro, ainda, que o **destinatário da motivação** do veto é o Poder Legislativo, de modo que, ao motivar, o Presidente da República estabelece uma **relação dialógica** com o Congresso Nacional.

6. Ao Presidente da República são disponibilizadas, ainda no **art. 66, §1º, da Carta Política**, duas **categorias de motivos** para enquadrar a “natureza” da objeção por ele formulada a determinado projeto de lei: **(a) considerar o projeto inconstitucional** e **(b) considerar o projeto contrário ao interesse público**.

Interpretada a partir da vedação ao arbítrio extraída do devido processo legal, essa constrição da motivação do veto significa que, para ser válida, há de atender a critérios minimamente objetivos de racionalidade. O Presidente da República deve ser capaz de descrever a sua objeção pessoal ao projeto de lei em termos de defesa da ordem constitucional ou de proteção do interesse público, a fim de distinguir qualitativamente o seu juízo do mero capricho. Tão somente se exige que a motivação seja passível de elaboração discursiva racional segundo uma dessas duas categorias.

Assim compreendida a exigência de motivação, sobressai que o veto fundado em juízo de inconstitucionalidade e o veto justificado com base em alegação de contrariedade ao interesse público são, do ponto de vista constitucional, essencialmente idênticos. O fato de a fundamentação do

ADPF 372 / DF

veto, quando traduzir exclusivamente a **consideração** de que o projeto seria **inconstitucional**, apresentar feição jurídica, não tem o condão de desnaturar a sua **natureza de ato político** para transformá-lo em ato materialmente vinculado e, em consequência, juridicamente vindicável, como pretende a requerente.

7. Da previsão, na Constituição, de balizas objetivas para o veto de projeto de lei pelo Presidente da República, emerge a possibilidade de efetiva fiscalização da sua legitimidade. Esse controle, no entanto, é **essencialmente político** e compete, na expressa dicção do **art. 66, § 4º, da CF**, ao Congresso Nacional, reunido em sessão conjunta.

Não cabe ao Poder Judiciário se antecipar ao juízo do Congresso Nacional sobre o veto, interrompendo o regular curso do processo legislativo e interferindo no equilíbrio entre Executivo e Legislativo.

8. Na espécie, consoante veiculado na Mensagem nº 441/2015, a Presidente da República vetou integralmente o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 274/2015, que dispõe sobre a aposentadoria compulsória aos setenta e cinco anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao entendimento de que eivado de inconstitucional formal – vício de iniciativa – *“por tratar da aposentadoria de servidores públicos da União, tema de iniciativa privativa do Presidente da República, o projeto contraria o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição”*.

Enquadrável a motivação apresentada, pelo menos em tese, em uma das categorias definidas no **art. 6º, § 1º, da Lei Maior**, o objeto da insurgência não ultrapassa os limites da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a quem compete, apreciando a justificativa apresentada, manter ou rejeitar o veto.

De todo irrelevantes, a seu turno, as considerações a respeito de o projeto de lei vetado em questão implicar ou não aumento ou redução de despesas, na medida em que sequer têm pertinência com a motivação declarada do ato impugnado.

9. O pedido de concessão de medida liminar deduzido na presente

ADPF 372 / DF

arguição consiste, aliás, em atuação absolutamente *ultra vires*, a demandar que o Poder Judiciário confira a **projeto de lei ainda em tramitação** – veto presidencial que lhe foi aposto pendente de apreciação no Congresso Nacional – a **eficácia própria de norma jurídica**, o que ele não é, em detrimento do zelo pela efetividade do **direito vigente**. Por essa mesma razão, tampouco é possível falar em lesão a qualquer direito subjetivo existente.

10. Essas ponderações convergem com a orientação jurisprudencial desta Corte Suprema, que tem por inadmissível a arguição de descumprimento de preceito fundamental em que buscada a revisão judicial do exercício, pelo titular do Poder Executivo, do seu poder de vetar projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo, ao entendimento de que *“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 que seja o motivo desse juízo, compõem procedimentos que se hão de reservar à esfera de independência dos Poderes Políticos em apreço”* (ADPF 1-QO/RJ, Relator Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 07.11.2003). Eis a ementa desse julgado:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 9882, de 3.12.1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida medida constitucional. (...) 6. O objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser “ato do Poder Público” federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, sendo, também, cabível a medida judicial *“quando for relevante o fundamento da controvérsia sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”*. 7. Na espécie, a inicial aponta como descumprido, por ato do Poder Executivo municipal do Rio de Janeiro, o preceito fundamental da “separação de poderes”, previsto no art. 2º da Lei Magna da República de 1988. O ato do indicado Poder Executivo municipal é veto aposto a dispositivo constante de projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, relativo ao IPTU. 8. **No processo legislativo, o ato de vetar, por motivo de**

ADPF 372 / DF

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. 9. Não é, assim, 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 do Poder Público", para os fins do art. 1º, da Lei nº 9882/1999. Impossibilidade de intervenção antecipada do Judiciário, - eis que o projeto de lei, na parte vetada, não é lei, nem ato normativo, - poder que a ordem jurídica, na espécie, não confere ao Supremo Tribunal Federal, em via de controle concentrado. 10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida, porque não admissível, no caso concreto, em face da natureza do ato do Poder Público impugnado." (ADPF 1-QO/RJ, Relator Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 07.11.2003, destaqueei)

Também ao fundamento de que **inadmissível o processamento da** arguição de descumprimento de preceito fundamental quando apontado como ato lesivo **veto presidencial**, na esteira do precedente citado, o eminente Ministro Eros Grau negou seguimento à **ADPF 73/DF** (DJ 11.5.2007), em que indicada como ato lesivo a preceito fundamental o veto parcial do Presidente da República ao Projeto de Lei nº 03/2004, que resultou na Lei nº 10.937/2004 – Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) para elaboração da lei orçamentária de 2005.

11. À luz do exposto, o veto presidencial fundamentado, pendente de deliberação política do Congresso Nacional, de modo algum se amolda à figura de "*ato do Poder Público*" para os fins do **art. 1º, caput, da Lei nº 9.882/1999.**

12. Forte nos **arts. 4º, caput, da Lei nº 9.882/1999 e 21, § 1º, do RISTF,** nego seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, prejudicado o exame do pedido de liminar.

À Secretaria Judiciária.

ADPF 372 / DF

Publique-se.

Brasília, 03 de novembro de 2015.

Ministra Rosa Weber
Relatora