

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA II**

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

BERNARDO LEANDRO CARVALHO COSTA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

C755

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Vivian de Almeida Gregori Torres, Bernardo Leandro Carvalho Costa – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-031-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional e democracia. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

Em Brasília-DF, um local central para observar as relações entre Direito e Política, o Grupo de Trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II coordenado pelos professores Vivian de Almeida Gregori Torres (Universidade Federal do Mato Grosso do Sul- UFMS) e Bernardo Leandro Carvalho Costa (Universidade Federal de Mato Grosso-UFMT) recebeu uma série de relevantes trabalhos para apresentação ao longo do dia 27 de novembro de 2024.

As apresentações começaram com o artigo “DEMOCRACIA AMBIENTAL: A IMPORTÂNCIA DA RATIFICAÇÃO DO ACORDO DE ESCAZÚ PARA A EXPANSÃO DE UMA GESTÃO AMBIENTAL DEMOCRÁTICA NO BRASIL”

Neste artigo, Thaís Silva Alves Galvão e Raquel Cavalcanti Ramos Machado, partindo de aproximações entre a teoria democrática de Robert Dahl e o Direito Internacional propõe a observação de uma democracia ambiental para o Brasil.

Essa proposta inclui, por exemplo, a tomada de participação de povos indígenas na tomada de decisões que versem sobre interesses sobre os seus territórios.

O trabalho defende a ratificação do Tratado de Escazú no Brasil.

Apesar de não ter sido ratificado pelo Brasil, o Tratado já foi mencionado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como argumento para a análise da constitucionalidade de decretos presidenciais.

O trabalho, portanto, defende não apenas a ratificação, mas também a inclusão dos pressupostos do referido tratado

Na sequência, foi apresentado o trabalho “A CRÍTICA DE JEREMY WALDRON AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E SUA APLICABILIDADE À ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA”

Neste artigo, os autores Edson Barbosa de Miranda Netto e Mariana Barbosa Cirne utilizam a teoria de Jeremy Waldron para debater o controle de constitucionalidade brasileiro, sobretudo volta à atual crise democrática no Brasil.

O artigo volta sua atenção às possibilidades de aplicação dessa teoria estrangeira no Brasil.

As observações também são voltadas à crítica de uma suposta falta de legitimidade do Poder Judiciário, na medida em que os juízes não são eleitos.

Coloca, para essa análise, as 04 (quatro) condições que devem estar presentes para Jeremy Waldron, em seu propósito de controle de constitucionalidade, buscando questionar as possibilidades de presença dessas condições no Brasil.

A apresentação foi seguida da pesquisa “A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTENÇÃO DAS FAKE NEWS. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA X LIBERDADE DE EXPRESSÃO”

Neste artigo, Luciana de Aboim Machado e Lídia Cristina dos Santos fazem um levantamento acerca das principais doutrinas que versam sobre a dignidade humana, passando de Kant aos contemporâneos, aproximando esse arcabouço teórico das práticas de mediação- destacando a relevante obra de Luís Alberto Warat - defendendo sua relevância para resolver conflitos envolvendo as fake News.

Dando sequência aos trabalhos, foi apresentado o artigo “CONFLITO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS PODERES: UMA ABORDAGEM ANALÍTICA SOBRE AS TENSÕES E LIMITES ENTRE LEGISLATIVO, EXECUTIVO E JUDICIÁRIO NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL”

Neste artigo, Gustavo Araujo Vilas Boas procura analisar as funções típicas e atípicas de cada um dos poderes, analisando-as a partir de casos práticos da democracia brasileira.

Desse modo, parte da teoria da tripartição de Montesquieu e busca analisá-la com os casos práticos trazidos ao artigo.

Utiliza as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente: a decisão sobre a equiparação entre os delitos de homofobia e racismo; a decisão sobre a possibilidade de uso medicinal da cannabis para fins terapêuticos; e o julgamento sobre o marco temporal na demarcação de terras indígenas.

Com exemplos práticos, portanto, traz casos práticos de tensões entre os poderes no Brasil para análise na pesquisa.

O artigo subsequente foi “DEMOCRACIA 4.0: AS REDES SOCIAIS COMO ARENA DO PODER”

Neste trabalho, Rafael Martins Santos repensa o exercício dos direitos fundamentais no Século XXI, evidenciando a transição do acesso ao direito, destacando a importância de se pensar a participação e representação do poder a partir das plataformas de rede social.

Destaca, nesse trabalho, a importância que a Tv Justiça protagonizou com a publicidades dos julgamentos do Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que destacou o impacto de maior monta das plataformas de rede social com esse propósito.

Elenca casos de manifestação nas plataformas de rede social que pressionaram os poderes da República, destacando a relevância desses espaços virtuais.

Na ordem das apresentações, passou-se a apresentar o trabalho “A (I)LEGITIMIDADE DA SUPREMA CORTE BRASILEIRA EM INOVAR NORMATIVAMENTE ANTE À INÉRCIA DO PARLAMENTO: RISCO À VIOLAÇÃO À SUPREMACIA DOS PODERES”

Neste trabalho, Eid Badr, Ana Maria Bezerra Pinheiro e Diana Sales Pivetta questionam se há um risco da atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) quando decide com base no argumento da inércia do parlamento.

O artigo elenca diferentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) para analisar o limite de atuação do Poder Judiciário em respeito à separação dos poderes.

Na sequência, foi apresentada a pesquisa “CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E O SISTEMA DE PRECEDENTES NO BRASIL: DA SÚMULA VINCULANTE ÀS DEMANDAS REPETITIVAS”

Neste trabalho, Carolina Mendes, Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque e José Henrique Mouta Araújo questionam a própria essência do sistema jurídico brasileiro, com declarada vinculação ao sistema jurídico da civil law, a partir da adoção da ideia de precedentes no Brasil, momento em que o Brasil, na análise dos autores, passa a ter traços de vínculos com o próprio sistema jurídico da common law.

Utilizando a obra de Dworkin, analisa a utilização da ideia de precedentes no Brasil, sobretudo a partir do viés da integridade do Direito.

Passa com esse propósito, por dispositivos do Código de Processo Civil e da Constituição Federal Brasileira, aliando esses elementos positivados com a prática dos tribunais.

O debate subsequente envolveu o artigo “CONSTITUCIONALISMO FEMINISTA, O CONTRATO SEXUAL E A OCUPAÇÃO FEMININA DOS ESPAÇOS POLÍTICOS NO BRASIL”

Neste artigo, Christine Oliveira Peter da Silva não busca uma leitura feminista da Constituição, mas sim a refundação do Direito Constitucional a partir da teoria das excluídas.

Para tal, pela perspectiva das mulheres, questiona a presença de mulheres no Direito Constitucional, apresentando um ideal de representatividade feminina no Direito Constitucional.

O artigo revisita teorias contratualistas clássicas, buscando uma revisão a partir das propostas do constitucionalismo feminista.

O artigo subsequente apresentado foi “CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: UMA REFLEXÃO SOBRE OS 20 ANOS DE EXISTÊNCIA”

Neste trabalho, Fernando Oliveira Samuel faz uma análise do protagonismo do Poder Judiciário a partir da atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), destacando casos paradigmáticos, sobretudo: ADI nº 3367, que versou sobre a discussão sobre a separação dos poderes, que discutia a atuação do CNJ.

Ao longo do artigo, analisa as mais de 600 (seiscentas) resoluções do CNJ que invadem competência que não seriam propriamente do Poder Judiciário.

O trabalho, portanto, busca destacar a tensão no aspecto da separação dos poderes no tocante à edição de resoluções do CNJ.

Na sequência, passou-se à apresentação da pesquisa “AUSTERIDADE: A POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA COMO EXPRESSÃO DA CONTRADIÇÃO ENTRE NEOLIBERALISMO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO”

Neste trabalho, Maria Júlia de Castro e Sousa, Vinícius Henrique de Oliveira e José Duarte Neto analisam as políticas fiscais brasileiras, verificando se suas tendências neoliberais são compatíveis com o Estado Democrático de Direito estabelecido na Constituição Federal de 1988.

O trabalho da sequência foi o denominado “A TEORIA PURA DO DIREITO COMO NORMA FUNDAMENTAL DE UMA JURISTOCRACIA”

Neste artigo, José Ernesto Pimental Filho, Eduardo Mateus Ramos de Moura e Gleydson Thiago de Lira Paes abordam o trabalho de Hans Kelsen a partir da ótica da “juristocracia”, defendendo a utilização de correntes históricas nessa observação.

Na sequência, o artigo apresentado foi “A CONFIANÇA NO DIREITO CONSTITUCIONAL PÓS-MODERNO. REQUISITO PARA REDUÇÃO DA INCERTEZA NO DIREITO”.

Neste trabalho, Farley Soares Menezes utiliza a Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, sobretudo sua conceituação de confiança, para observar o Direito Constitucional Pós-Moderno.

Para tal, traça elementos gerais do pensamento sistêmico que podem ser usuais para a redução da complexidade e a formação da confiança no Sistema do Direito.

Elenca, para tal, casos práticos do Direito Tributário, aplicando a eles o arcabouço teórico da Teoria dos Sistemas.

Dando sequência aos trabalhos, foi apresentado o trabalho “A RELAÇÃO TENSIONAL ENTRE O DIREITO À CULTURA E O DIREITO AO SOSSEGO E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO: UM ESTUDO DO CASO “AARAIAL PERTINHO DE VOCÊ”

Neste artigo, a partir de um caso prático, Márcia Haydée Porto de Carvalho e Cláudio Santos Barros analisam a definição de princípios de Robert Alexy, sustentando a necessidade de haver um maior rigor técnico na aplicação de teorias importadas de outras culturas jurídicas.

No debate, após Alexy, mencionam as teorias de Hart e Dworkin, analisando suas diferenças no âmbito teórico, bem como sustentando como elas podem ser aplicadas em casos práticos.

O pleno exercício dos direitos culturais e o meio ambiente economicamente equilibrado são os dois princípios colocados em análise sobre suposta colisão no trabalho analisado.

Seguindo a ordem dos trabalhos, foi apresentado o artigo “A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O PAPEL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA ATUALIDADE”

Neste trabalho, Davi Niemann Ottoni, Matheus Oliveira Maia e Gabriel Gomes da Luz abordam a problemática da judicialização da política. Para tal, conceituam o Estado Democrático de Direito, elencando os principais documentos históricos que serviram para sua fundação e sedimentação. Traçam também linhas gerais sobre a dignidade humana e o controle de constitucionalidade, destacando sua relevância para os sistemas democráticos.

As apresentações continuaram com a pesquisa “CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E REGRAS DE SIMETRIA: A PROBLEMÁTICA DAS LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS E MUNICIPAIS”

Neste trabalho, Claudio Ladeira de Oliveira e André de Sousa Roepke analisam as regras de simetria do sistema constitucional brasileiro, destacando a regulamentação constitucional da simetria e observando sua aplicabilidade no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), apontando dados de pesquisa feita em Constituições Estaduais e em Leis Orgânicas.

O artigo subsequente versou sobre o tema “CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO VETO PRESIDENCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL”

Neste trabalho, Edson Barbosa de Miranda Netto, José Elias Gabriel Netto e Sara Barros Pereira de Miranda analisam criticamente o controle de constitucionalidade dos vetos presidenciais pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Em análise das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental em que ocorreu de fato o controle de constitucionalidade dos vetos presidenciais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) conclui que a análise do Tribunal foi feita em torno de aspectos formais, de cunhos legislativos; e que, portanto, não mereciam a crítica sem critérios que a eles foram feitos.

Na sequência, o artigo apresentado foi o denominado “UMA ANÁLISE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PROJETO DE LEI Nº 1904/2024”

Neste artigo, Mateus Gomes dos Santos Rocha e Maíra Villela Almeida abordam questões voltadas às finanças públicas a partir de um embate federativo. Faz-se essa análise a partir da estruturação dos Fundos de Educação., destacando os impactos federativos dessa observação. Destacam-se, na observação do artigo, os mecanismos de federalismo cooperativo elencados na estruturação das propostas analisadas.

Encerrando os trabalhos da tarde, foi apresentado o trabalho “CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO, DESCONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS DE 2019–2022 E LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E CLIMÁTICA”, de Mariana Barbosa Cirne e Sara Pereira Leal abordando a relevância da judicialização de demandas para a tutela ambiental.

O Grupo de Trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II foi marcado por intensas e relevantes discussões sobre os temas nele envolvidos. O presente livro é um registro das qualificadas pesquisas que chegaram para debate ao longo do evento.

Esperamos que esses textos sirvam como fonte críticas para pesquisas e para inspirações para os próximos eventos do Conpedi.

Vivian de Almeida Gregori Torres (Universidade Federal do Mato Grosso do Sul- UFMS)

Bernardo Leandro Carvalho Costa (Universidade Federal de Mato Grosso-UFMT)

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO VETO PRESIDENCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

THE JUDICIAL REVIEW OF THE PRESIDENTIAL VETO: AN ANALYSIS BASED ON THE PRECEDENTS OF THE FEDERAL SUPREME COURT

Edson Barbosa de Miranda Netto ¹

José Elias Gabriel Neto ²

Sara Barros Pereira de Miranda ³

Resumo

O artigo objetivou analisar a possibilidade de controle de constitucionalidade do veto presidencial e os fundamentos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal acerca desse tema ao julgar as ADPFs n. 714, 715, 718 e 893. Nesses julgamentos, houve o questionamento dos limites jurídicos do veto presidencial como uma das etapas do processo legislativo à luz dos preceitos da Constituição Federal de 1988. De modo mais específico, foi discutida a possibilidade de renovação do veto presidencial após anterior exercício dessa prerrogativa pelo Presidente da República no mesmo projeto de lei. Com relação à metodologia, adotou-se a revisão bibliográfica, sendo realizada a consulta a artigos científicos, livros e legislações sobre o tema do processo legislativo brasileiro, do veto presidencial e da eventual possibilidade de sua judicialização. Concluiu-se que as decisões nas ADPFs n. 714, 715, 718 e 893 não alteraram as balizas estabelecidas pela maioria da doutrina e pela própria jurisprudência do Supremo, de maneira que continuou a ser adotada a posição de impossibilidade de questionamento judicial do mérito do veto presidencial, sendo possível unicamente a sua invalidação por desrespeito formal às regras do devido processo legislativo constitucional.

Palavras-chave: Controle de constitucionalidade, Processo legislativo, Veto presidencial, Supremo tribunal federal, Presidente da república

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the possibility of judicial review of presidential vetoes and the arguments used by the Brazilian Supreme Court in the judgements of the ADPFs 714, 715,

¹ Doutor em Direito Constitucional pelo IDP. Mestre em Direito pela UFMA. Especialista em Direito Constitucional e Direito Processual Civil. Graduado em Direito pela UFMA. Professor da Universidade CEUMA. Advogado.

² Doutor em Direito Constitucional pelo IDP. Mestre e Especialista em Direito Público pela FMP/RS. Bacharel em Direito pela Faculdade de Franca. Professor da Fundação da Escola Superior do MPDFT. Advogado.

³ Doutoranda em Direito Constitucional pelo IDP. Mestre em Direito pela UFMA. Especialista em Direito Público e Direito Processual Civil. Graduada em Direito pela Universidade CEUMA. Professora da Universidade CEUMA. Advogada.

718, and 893. These judgments questioned the legal limits of the presidential veto as a stage of the legislative process in light of the precepts of the 1988 Federal Constitution. More specifically, the possibility of renewing a presidential veto after a previous exercise of this prerogative by the President of the Republic on the same bill was discussed. Regarding the methodology, a literature review was adopted, consulting scientific articles, books, and legislation on the Brazilian legislative process, presidential veto, and the eventual possibility of its judicialization. It was concluded that the decisions in the ADPFs 714, 715, 718, and 893 did not alter the benchmarks established by the majority of the doctrine and by the Supreme Court's own jurisprudence, so that the position of the impossibility of judicial review of the merits of the presidential veto continued to be adopted, being possible only its invalidation for formal disregard of the rules of the due process of law enshrined in the Constitution.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Judicial review, Legislative process, Presidential veto, Federal supreme court, President of the republic

1 INTRODUÇÃO

O processo legislativo representa um dos pontos mais elevados de contato entre o Direito e a Política. Enquanto os atores dos Poderes Executivo e Legislativo se articulam em busca de consenso para a modificação do ordenamento jurídico por meio da aprovação de novas legislações, a Constituição Federal (CF) é responsável por estabelecer as principais regras jurídicas relativas ao procedimento em que os debates políticos e as votações ocorrerão.

Conseqüentemente, em caso de desrespeito a essas regras do devido processo legislativo constitucional, estar-se-á diante de uma hipótese de inconstitucionalidade formal, passível de ser arguida perante o Supremo Tribunal Federal (STF) tanto por meio de mandado de segurança (MS) impetrado por parlamentar antes do fim do processo legislativo quanto por meio de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) após a promulgação e publicação da nova legislação.

Porém, ao se falar no veto presidencial enquanto uma das possíveis fases do processo legislativo constitucional, as discussões em torno da sua natureza jurídica, conforme verificado em Soares (2003) e Bastos (2007), levantam dúvidas acerca da possibilidade de sua judicialização em casos de supostas inconstitucionalidades.

Tal tema voltou a ganhar destaque nos debates constitucionais a partir do julgamento das arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) n. 714, 715, 718 e 893, em que o STF analisou a possibilidade de realização do controle de constitucionalidade do veto presidencial.

Nesse contexto, o presente artigo buscou responder à seguinte pergunta: a partir dos debates jurídicos realizados nos julgamentos das ADPFs n. 714, 715, 718 e 893 pelo STF, é possível haver o exercício do controle concentrado de constitucionalidade do veto presidencial?

Com relação à metodologia implementada para se responder ao questionamento acima proposto, adotou-se a revisão bibliográfica, sendo consultados artigos científicos, livros e legislações relativas às temáticas do processo legislativo brasileiro, do veto presidencial e da possibilidade de sua judicialização perante o STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

O objetivo deste artigo consistiu em analisar os fundamentos utilizados pelo STF nos julgamentos das ADPFs n. 714, 715, 718 e 893 e as suas repercussões na discussão acerca da possibilidade de exercício do controle de constitucionalidade do veto presidencial.

Quanto à sua estruturação, o artigo encontra-se organizado da seguinte maneira: no primeiro tópico, realizou-se uma discussão acerca do veto presidencial no ordenamento constitucional brasileiro, sendo realizadas considerações acerca do princípio da separação de poderes e do procedimento a ser seguido no veto de acordo com o art. 66 da CF de 1988; no segundo tópico, discutiu-se a doutrina e a jurisprudência do STF em matéria de judicialização do veto, com destaque para o julgamento das ADPFs n. 714, 715, 718 e 893; e, por fim, foram apontadas as conclusões alcançadas a partir das discussões realizadas.

2 O VETO PRESIDENCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Presente ao longo da história constitucional brasileira desde a Constituição Imperial de 1824, a fase da sanção ou veto presidencial mostra-se como um importante momento do processo legislativo constitucional, consistindo em relevante instrumento de participação do Poder Executivo na formação das leis.

Assim, trata-se de um instituto constitucional com fortes impactos nas relações políticas estabelecidas entre o Presidente da República e o Congresso Nacional, de modo que sua compreensão possui grande relevância para o estabelecimento dos contornos adequados do princípio da separação de Poderes no Brasil.

Ao se partir desse contexto, a discussão acerca dessa prerrogativa presidencial à luz do citado princípio da separação de Poderes apresenta-se como necessária, bem como a análise das suas etapas procedimentais previstas no art. 66 da CF de 1988.

2.1 O princípio da separação de poderes e o exercício de funções atípicas pelo Presidente da República no processo legislativo constitucional brasileiro

O princípio da separação de poderes representa um dos mais importantes avanços na demarcação dos poderes do Estado e na proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos. Com a queda do Antigo Regime e a ascensão do constitucionalismo moderno, os ordenamentos jurídicos passaram a prever a divisão das funções entre diferentes instituições, de modo a não mais haver a concentração de poderes nas mãos do soberano.

O tradicional esquema de separação de poderes delimitava a cada Poder do Estado uma função típica: ao Poder Legislativo, caberia a criação de direitos e obrigações por meio da edição das normas gerais e abstratas; ao Poder Executivo, é conferida a função administrativa, que se desdobra na prestação de serviços públicos, na intervenção do

ordenamento econômico e social e no exercício da atividade de polícia e fomento e; ao Judiciário, caberia aplicar as normas aos casos concretos, dirimindo os conflitos de interesses.

Nesse sentido, logo no início do constitucionalismo moderno, a Constituição Francesa de 1789 chega a estabelecer que a previsão da separação de poderes seria condição essencial para que um documento político pudesse ser considerado como constituição de uma determinada nação, conforme reconhecido no artigo 16, o qual disciplinava que “qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição” (Assembleia Nacional, 1789, não paginado).

Ao longo da história do constitucionalismo, o princípio da separação de poderes - e seu consequente objetivo por limitar o exercício arbitrário do poder político - foi positivado desde os textos das primeiras constituições escritas. Porém, é necessário delinear a forma como essa relação entre os Poderes se dará no exercício das atribuições constitucionais. Este princípio não prevê uma participação isolada do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, mas sim uma atuação predominante - mas não exclusiva - em determinada atribuição.

Ferreira Filho (2012) discorre acerca desta visão ao afirmar que a independência recíproca entre os Poderes do Estado não significa que não possa haver pontos de contato entre eles ao desempenharem suas funções. Ela não exclui a possibilidade dos três Poderes, ao exercerem suas funções próprias, colaborem entre si quanto ao exercício de uma delas, bem como não impede que eles, de modo secundário, pratiquem atos que, tradicionalmente, não pertenceriam à sua esfera de competências. Cada um dos poderes desempenha um ou mais funções de modo predominante, mas sem que seja proibida a sua participação em uma função típica de outro Poder.

O mesmo autor argumenta que o princípio da separação de Poderes não trata as distintas funções estatais de forma completamente isolada, tornando essencial a existência de uma constante relação entre os órgãos máximos do Estado. Ou seja, tanto o direito constitucional brasileiro quanto o estrangeiro não fizeram uma separação absoluta e estanque das três funções essenciais do Estado (Ferreira Filho, 2015).

Historicamente, o Legislativo sempre possuiu a responsabilidade de aprovar ou autorizar o Executivo a tomar decisões políticas importantes. Essa flexibilidade permitiu que a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo – ambos essencialmente políticos – se ajustasse aos novos tempos, influenciada por fatores como a ampliação do sufrágio, a democratização, e o intervencionismo econômico e social. Assim, o princípio da separação de poderes continua a ser relevante no mundo contemporâneo, pois tem se mostrado eficaz na prevenção de abusos e na proteção da liberdade individual (Ferreira Filho, 2015).

Na mesma linha de argumentação, Silva (2011) afirma que a concepção moderna de separação de poderes deve ser entendida a partir do equilíbrio entre as noções de independência e harmonia, de modo que nenhum pode se apresentar como absoluto. A constituição pode - e deve - prever interferências de um poder sobre os outros, com o objetivo de estabelecer um sistema de freios e contrapesos para evitar o arbítrio e o desmando sobre os governados.

Citando especificamente o processo legislativo, o autor prossegue e aduz que, se ao Legislativo compete editar normas gerais e impessoais, o Executivo também possui participação relevante tanto pela possibilidade de iniciativa dos projetos de lei quanto pela previsão da fase de sanção ou de veto no processo legislativo constitucional (Silva, 2011).

Acerca da manifestação da separação de poderes no processo de produção legislativa, pode-se afirmar o seu caráter complexo, ou seja, trata-se de um ato político resultante do concurso das vontades de órgãos políticos distintos e sua reunião em uma só vontade consolidada. Essa característica está presente desde as primeiras Constituições Liberais, mais especificamente na norte-americana de 1787 e na francesa de 1789, de que a lei acaba por ser o resultado da deliberação e aprovação pelo Poder Legislativo e da sanção dada pelo Poder Executivo (Ferreira Filho, 2012).

No caso brasileiro, a CF de 1988 manteve previsão semelhante a de textos constitucionais anteriores, estabelecendo, em seu art. 2º, que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 1988, não paginado). Conseqüentemente, a separação de Poderes no Brasil será regida pelas concepções de independência e harmonia entre as instituições.

Enquanto materialização dessa inter-relação existente entre os três Poderes do Estado, pode-se citar a participação do Poder Executivo na produção legislativa. A CF expressamente prevê que o Chefe do Executivo será um dos legitimados a propor Projetos de Lei - com matérias de iniciativa privativa - e Propostas de Emenda à Constituição (PEC), poderá editar Medidas Provisórias, poderá solicitar urgência para os Projetos de Lei de sua iniciativa, dentre outras participações no processo legislativo.

Em especial, aponta-se que o próprio STF já se manifestou acerca dessa compreensão contemporânea da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos no próprio processo legislativo constitucional por meio do veto presidencial. Ou seja, ao Chefe do Poder Executivo é garantida a prerrogativa de participar da fase de sanção ou veto, podendo influir diretamente na decisão de aprovação do Congresso Nacional.

Destaca-se o entendimento do STF acerca da função do veto presidencial no sistema

presidencialista, conforme trecho abaixo do Recurso Extraordinário (RE) n. 706.103/MG com repercussão geral reconhecida:

[...] 1. O poder de veto atribuído ao Chefe do Poder Executivo afigura-se como importante mecanismo para o adequado funcionamento do sistema de freios e contrapesos (checks and balances), ínsito a uma concepção contemporânea do princípio da separação dos poderes (Brasil, 2020, p. 01).

Pode-se compreender o veto como uma discordância – podendo ser política e/ou jurídica – do Presidente da República (Poder Executivo) com relação a um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional (Poder Legislativo). Nesse sentido, trata-se de um ato usado pelo Chefe do Poder Executivo para negar sanção a um projeto de lei, total ou parcialmente, e para obstar a sua conversão em lei. Enquanto ato de reação do Presidente à decisão do Parlamento, o veto também pode ser materialmente uma decisão conflituosa entre os poderes ou um acordo para solução da relação política (Cirne, 2019).

Ao citar o exemplo do uso do veto nos EUA, Nobre Júnior (2008) destaca o alto índice de manutenção dos vetos pelo Poder Legislativo, e como tal instrumento pode ser usado no campo político como uma importante ferramenta de negociação à disposição do Presidente da República.

Na prática, o veto presidencial, apesar de sua natureza negativa, tem sido transformado em uma ferramenta relevante, possibilitando ao Presidente o exercício da sua influência no processo legislativo. A mera “ameaça” de veto se tornou um poderoso instrumento de negociação, utilizado tanto para alterar projetos de lei originais quanto para assegurar a aprovação de outros projetos de interesse do Poder Executivo Federal. Esse poder de negociação é fortalecido pelas estatísticas, que indicam que, em cerca de 90% dos casos, os vetos presidenciais são mantidos (Nobre Júnior, 2008).

Portanto, é possível observar que a participação do Chefe do Executivo Federal na fase final do processo legislativo é intrínseca ao princípio da separação de Poderes e está presente desde o nascedouro do sistema presidencialista, afastando pré-compreensões equivocadas de que a elaboração de leis consiste em uma atividade exercida exclusivamente pelo Poder Legislativo.

2.2 As características e o procedimento do veto presidencial na Constituição Federal de 1988

Conforme o art. 66 da CF, o processo legislativo de projetos de lei possui uma última fase após a votação e aprovação na Câmara e no Senado, qual seja: a fase de deliberação executiva. Nesta, o Presidente da República recebe a prerrogativa político-constitucional de

sancionar ou de vetar o projeto de lei aprovado. Ou seja, apesar de não ser definitiva, a possibilidade de veto representa um importante instrumento de atuação do Poder Executivo no processo legislativo constitucional.

Eis a literal redação do art. art. 66 da CF de 1988:

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.
(Brasil, 1988, não paginado, grifou-se).

O citado artigo da CF estabelece que a prerrogativa do veto poderá ser exercida em até 15 dias úteis. Após esse prazo, considera-se que o projeto de lei foi sancionado de forma tácita, de modo que o Presidente da República não pode adiar indefinidamente a fase de deliberação executiva.

No mesmo sentido, o veto presidencial, nos termos do §2º, só poderá abranger “texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”, de modo a evitar o veto de palavras que acabe por mudar o sentido daquilo que fora aprovado pelo Congresso Nacional (Brasil, 1988, não paginado).

Cabe lembrar que a previsão constitucional da fase de deliberação executiva - sanção e veto - não está presente em todas as espécies de atos normativos primários do art. 59 da CF de 1988, conforme destacam Mendes e Branco (2023). Assim, não há veto ou sanção nas emendas constitucionais, nos decretos legislativos, nas resoluções, nas leis delegadas ou em lei resultante da conversão, sem modificações, de medida provisória.

Silva (2011), ao falar sobre a sanção e o veto, afirma que ambos recaem sempre sobre o projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, de modo que a lei efetivamente nasce no ordenamento jurídico a partir da sanção realizada pelo Presidente da República. Em caso de

veto total, o projeto de lei vetado retorna ao Congresso Nacional para ser mantido ou rejeitado em sessão conjunta nos termos do art. 66, § 4º, da CF.

Se o Presidente vetar somente parte do projeto de lei, dois efeitos ocorrerão simultaneamente: a) a parte vetada do projeto de lei retorna ao Congresso para sua análise (art. 66, § 4º, da CF), de modo que o processo legislativo continua para esses trechos vetados; b) a parte sancionada do projeto torna-se lei, seguindo para promulgação e publicação, de modo que o processo legislativo encerra-se para os trechos sancionados (Silva, 2011).

No supracitado RE n. 706.103/MG, o STF também se manifestou acerca desse mencionado efeito de desmembramento do processo legislativo em duas partes em caso de veto parcial, quais sejam: promulgação e publicação da parte sancionada e devolução da parte rejeitada do projeto de lei para o Congresso Nacional prosseguir em sua análise.

3. A aposição de veto parcial implica 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 (Brasil, 2020, p. 02).

Destaca-se, ainda, a obrigatoriedade da motivação do veto presidencial, de modo que o Presidente poderá vetar a íntegra do projeto ou parte dele em razão de vício de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público, nos termos do § 1º do art. 66. Tal motivação servirá justamente para permitir o controle político do veto quando da sua análise pela Câmara e pelo Senado em sessão conjunta, podendo ser mantido ou rejeitado pela maioria absoluta dos votos de cada uma das Casas Legislativas.

Considerando as anotações acerca do processo legislativo e do uso do veto pelo presidente, questiona-se: qual a natureza jurídica do veto no processo legislativo de aprovação dos projetos de lei? Soares (2003) descreve que uma parte da doutrina o considera como um ato legislativo e outra parte como um ato executivo.

Se legislativo, pertence ao processo legislativo de aprovação das leis, isto porque o chefe do executivo seria considerado um co-legislador, na medida em que o presidente participa do processo de formação da lei. Se executivo, o veto é compreendido como uma “solicitação” do executivo para uma nova deliberação legislativa acerca do trecho ou conteúdo vetado (Soares, 2003).

Na presente pesquisa, os autores filiam-se à ideia de que o veto é ato de natureza legislativa, mas sem perder a sua natureza política, haja vista que o presidente participa do processo de “autorizar ou impedir” o caminhar do projeto de lei nos termos em que o Congresso Nacional discutiu, verificando não apenas a constitucionalidade do seu conteúdo,

mas também a conveniência daquela legislação e a consonância desta com o seu programa de governo, reforçando ainda mais a ideia de se trata de um ato político, porém exercido dentro de uma margem de liberdade muito elástica.

3 O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE E O VETO PRESIDENCIAL

Dentre as ações do controle concentrado, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) foi originalmente prevista pelo texto do art. 102, §1º da CF de 1988 de forma vaga e sem maiores detalhamentos, conforme colacionado: “§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei” (Brasil, 1988, não paginado).

Na criação da norma regulamentadora da ADPF, o Congresso Nacional optou por utilizá-la para complementar o sistema concentrado de controle de constitucionalidade no Brasil, uma vez que esse controle, até então, somente podia ser manuseado em face de atos normativos posteriores à promulgação da CF de 1988, abarcando somente leis federais e estaduais no caso da ADI.

Com a sua regulamentação por meio da Lei Federal n. 9.882/1999, a ADPF, nos termos do caput do art. 1º e de seu parágrafo único, passou a ser cabível em duas hipóteses: i) em face de ato do Poder Público para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental; ii) “quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição” (Brasil, 1999, não paginado).

Da leitura desses dispositivos, pode-se apontar que a ADPF foi regulamentada justamente para abarcar, de forma não exaustiva, eventuais situações que normalmente escapariam da alçada do STF por meio das tradicionais ações do controle concentrado (ADI e ADC), de modo a evitar a utilização de inúmeros Recursos Extraordinários para tentar levar tais temas ao Supremo.

Mendes e Branco (2023) reforçam o caráter de subsidiariedade assumido pela ADPF ao afirmarem que ela pode ser utilizada para resolver questões relacionadas à constitucionalidade de normas federais, estaduais e municipais. Assim, tal ação complementou o sistema brasileiro do controle de constitucionalidade, permitindo que questões não abordadas nas outras ações de controle concentrado de constitucionalidade fossem analisadas por meio desse novo procedimento. A legislação regulamentadora da ADF

também previu expressamente a possibilidade de ser examinada a compatibilidade de normas pré-constitucionais com a CF de 1988.

Destaca-se, ainda, de acordo com o art. 4º, § 1º, da Lei 9.882 de 1999, o caráter subsidiário da ADPF, ou seja, esta ação do controle concentrado somente poderá ser manuseada quando não houver qualquer outro meio que se apresente como capaz de sanar a lesividade em discussão. No caso de haver outra forma eficaz e apta a combater a lesão ao preceito fundamental, poderá ocorrer o indeferimento liminar da petição inicial.

Diante da regulamentação estabelecida para os objetivos e o processamento da ADPF no ordenamento jurídico brasileiro, passa-se à discussão sobre o eventual cabimento dessa ação para o questionamento do veto presidencial em sede de controle concentrado de constitucionalidade perante o STF.

3.1 O cabimento da ADPF enquanto mecanismo adequado para o questionamento judicial do veto presidencial

Em situações corriqueiras do exercício do poder político de veto pelo Presidente da República, não há como enquadrar o veto e a deliberação legislativa pela sua manutenção ou rejeição no conceito de “ato do Poder Público” previsto no art. 1º da Lei Federal nº 9.882 de 1999.

O veto reveste-se das características de um ato político por excelência, comparável às próprias deliberações das comissões parlamentares e do Plenário da Câmara e do Senado. Além disso, por haver a análise posterior do veto pelo Congresso Nacional, a própria subsidiariedade exigida para o ajuizamento da ADPF restaria desconfigurada, impedindo a sua utilização.

Essa é a tradicional jurisprudência do Supremo, conforme definido na Questão de Ordem suscitada na ADPF nº 1, sendo o veto considerado questão *interna corporis* ao processo legislativo, conforme pode ser observado no trecho do julgado abaixo transcrito:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 9882, de 3.12.1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida medida constitucional. [...] 8. 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 não reservam 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. (Brasil,

2000, p. 1).

Porém, com relação às ADPF nº 714, 715 e 718 analisadas neste momento, o Min. Rel. Gilmar Mendes, ao debater preliminarmente o cabimento da ação, afirmou que o caso sob análise centrava-se na discussão em torno do procedimento adotado especificamente nesse veto presidencial, sendo que, conforme visto anteriormente, tais regras procedimentais estão previstas no próprio texto da CF de 1988 e representam importante instrumento na construção da vontade legislativa.

Ou seja, o poder político conferido ao Presidente da República de participar do Processo Legislativo na fase de sanção ou veto não lhe permite desrespeitar as formalidades previstas nos arts. 66 e 84, V, da CF, pois correspondem a regras concretizadoras do devido processo legislativo constitucional. É o que se observa do seguinte trecho de seu voto (Brasil, 2021, p. 3):

Não se imagina como os fatos subjacentes à controvérsia constitucional em análise poderiam ser compreendidos na chave de uma opção legítima dentro da margem de discricionariedade titularizada pelo Chefe do Poder Executivo quando do exercício do poder de veto que lhe é constitucionalmente deferido (art. 66 e art. 84, inc. V, CF/88), e assim justificar o não seguimento da presente ação nos moldes da ADPF 1/DF-QO.

A partir desse entendimento, não se estaria adentrando na seara do controle de constitucionalidade material do veto presidencial, mas somente nas questões formais relativas ao devido processo legislativo constitucional e ao adequado procedimento a ser seguido quando da utilização da prerrogativa do veto pelo Presidente. Ao decidir dessa maneira, o STF manteve o respeito ao precedente estabelecido pela própria Corte no Mandado de Segurança nº 32.033 (Brasil, 2013, grifou-se), no sentido da impossibilidade de controle material de constitucionalidade em face de etapas do processo legislativo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE.

1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.

2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a

prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança.

Apesar do argumento da Presidência da República de que a publicação desses dois novos vetos presidenciais tratar-se-ia de mera republicação em decorrência de incorreções, o Min. Rel. Gilmar Mendes considerou que tamanha heterodoxia procedimental adotada pelo Poder Executivo Federal afasta o não conhecimento da ADPF pelo Supremo, possibilitando o prosseguimento para o mérito da ação.

3.2 O caráter terminativo e preclusivo e da impossibilidade de renovação do veto presidencial

O mérito da controvérsia decidida nas ADPFs nº 714, 715 e 718 pelo STF gira em torno da possibilidade do Presidente da República renovar o exercício da prerrogativa de vetar projetos de lei. Ou seja, uma vez tomada a decisão pelo veto total ou parcial, questiona-se se seria juridicamente viável a publicação de novos vetos, incluindo dispositivos legislativos que não foram vetados na Mensagem de Veto originalmente enviada ao Congresso Nacional.

Mendes e Branco (2023) discorrem sobre o atual entendimento doutrinário em torno dessa decisão do STF e do caráter irretratável do veto presidencial, bem como sobre o seu consequente efeito preclusivo em relação ao caminhar do processo legislativo constitucional, a partir de um julgado da Corte. Ou seja, em sua decisão sobre a republicação do veto após o prazo constitucionalmente previsto, o Supremo desaprovou esse procedimento e confirmou a medida cautelar anteriormente emitida, suspendendo os novos vetos inseridos na republicação e restaurando a vigência dos dispositivos inicialmente vetados. A decisão foi fundamentada no entendimento de que a sanção presidencial é um ato irretratável e sujeito à preclusão, com o objetivo de evitar insegurança jurídica.

Dessa maneira, o STF considerou que o princípio da separação de poderes, uma vez sendo considerado preceito fundamental da Ordem Constitucional de 1988, restou suficientemente afrontado por esse exercício renovado da prerrogativa presidencial do veto. O voto do Min. Relator deixa claro que as normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo não consistem em meras formalidades dispensáveis. Seu caráter é cogente, devendo ser respeitadas integralmente em decorrência do princípio da unidade da Constituição.

Tais pontos podem ser observados na passagem abaixo (Brasil, 2021, p. 12-13, grifou-se):

No tocante aos pedidos de suspensão dos efeitos da retificação no DOU de 6 de julho de 2020, verifica-se que, para além de qualquer dúvida razoável, o que ocorreu

foi um “exercício renovado” do poder de veto. Exercício cuja desconformidade com o art. 66 da Constituição Federal acontece pelo só fato de sua repetição, e que afronta suficientemente a higidez da ordem constitucional a ponto de representar violação ao preceito fundamental da separação dos poderes (art. 2º, CF/88). As normas que disciplinam o processo constitucional de formação das leis não encerram mera formalidade dispensável [...]. Seu caráter plenamente cogente, no plano jurídico, é conclusão a que se chega até pelo princípio da unidade da Constituição.

Ressalta-se, ainda, que a posição expressamente adotada pelo Manual de Redação da Presidência da República é o da irretratabilidade do exercício do veto presidencial, conforme trecho a seguir transcrito: “Uma das mais relevantes características do veto é a sua irretratabilidade. Tal como já acentuado pelo Supremo Tribunal Federal, manifestado o veto, o Presidente da República não pode retirá-lo ou retratar-se para sancionar o projeto vetado” (Brasil, 2018, p. 160).

É oportuno frisar que este entendimento do Manual de Redação da Presidência da República faz remissão à clássica decisão do STF na Representação n. 432 de 1960 (Brasil, 1960), em que foi definido que o Chefe do Poder Executivo somente poderá se utilizar da prerrogativa de veto a projeto de lei uma única vez, não sendo possível se arrepender. Com isso, restou impossibilitada a prática de vetar e “desvetar” o mesmo projeto de lei aprovado pelo respectivo Poder Legislativo.

3.3 A (im)possibilidade de controle jurisdicional do mérito do veto do Presidente da República

Cabe ainda discorrer brevemente sobre a possibilidade ou não da análise do mérito do veto presidencial pelo STF em controle concentrado de constitucionalidade por meio da ADPF. A petição inicial da ADPF n. 714, além da violação ao preceito fundamental do devido processo legislativo, também aponta que a renovação do veto realizada pelo Presidente da República constituiu um ato lesivo a outro preceito fundamental, qual seja, o direito à saúde, previsto nos arts. 6º e 196 da CF de 1988 (Brasil, 2021).

Cabe destacar que as ADPFs n. 714, 715 e 718 foram julgadas em conjunto, de maneira que foram usados os mesmos argumentos utilizados pelo STF nos três acórdãos. Em determinado momento da fundamentação de seu voto, o Min. Rel. Gilmar Mendes tece comentários acerca dos impactos causados pelos vetos em análise ao princípio da segurança jurídica e às medidas de combate à pandemia da COVID-19 aprovadas pelo Congresso Nacional, o que, em um primeiro momento, poderia levar a crer que se adentrou na discussão do conteúdo do veto, conforme trecho destacado abaixo:

Destaca-se ainda que o impasse instalado na presente ADPF refere-se ao principal diploma com normas gerais para o combate à pandemia da Covid-19, matéria da mais absoluta relevância constitucional. [...] Nesse sentido, é incontestável a relevância material do art. 3º-B, § 5º, que preserva o direito à informação, impondo aos órgãos, entidades e estabelecimentos o dever de afixar cartazes informativos sobre a forma de uso correto de máscaras e o número máximo de pessoas permitidas ao mesmo tempo dentro de estabelecimentos fechados. Ainda mais importante a plena normatividade do art. 3º-F, que impõe a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual a todos os trabalhadores dos estabelecimentos prisionais e de cumprimento de medidas socioeducativas, incluídos os prestadores de serviço (Brasil, 2021, p. 10, 11 e 13, grifos do autor).

Porém, em uma leitura mais cuidadosa do acórdão, observa-se que todos os argumentos levantados pelo Relator são utilizados unicamente para a discussão em torno do cabimento das arguições, afastando o entendimento de que, em respeito à subsidiariedade da ADPF e à separação de Poderes, a postura mais correta por parte do STF seria aguardar a manifestação do Congresso Nacional dos vetos presidenciais.

A análise política a ser realizada em sessão conjunta da Câmara e do Senado poderia manter ou derrubar os vetos do Presidente. Assim, diante da incerteza em torno do exercício do controle político de constitucionalidade, o Supremo julgou ser necessária a sua atuação no caso em questão.

A inusitada situação dos autos – o exercício do poder de veto em uma lei já promulgada e publicada – gera forte insegurança jurídica; dificulta até mesmo a identificação de qual é o direito vigente. A perspectiva que partilha do posicionamento de que, em situações tais, em que se impugna veto do Chefe do Poder Executivo, seria preferível aguardar a apreciação do Congresso Nacional em sessão conjunta (art. 57, § 3º, inc. IV, CF/88) evidentemente não convence (Brasil, 2021, p. 10).

No fechamento da fundamentação de seu voto, o Relator aponta expressamente o devido processo legislativo como o único preceito fundamental violado nas ADPFs n. 714, 715 e 718, o que acaba por afastar eventuais críticas sobre um suposto controle judicial do mérito do veto presidencial (Brasil, 2021, p. 19): “Por todos esses fundamentos, resta evidente que os novos vetos do Presidente da República à Lei 14.019/2020 descumpriram preceitos fundamentais relativos ao processo legislativo constitucional.”

Por conseguinte, há de se fazer uma distinção entre o que foi discutido no acórdão quanto ao cabimento das ações - a indicação de fatos para a contextualização da gravidade da situação fática de modo a se ratificar a necessidade de uso da ADPF para sanar a lesão ao preceito fundamental do devido processo legislativo - e a análise em si do conteúdo do veto presidencial, o que permanece não sendo aceito no ordenamento constitucional brasileiro.

Com relação ao acórdão proferido na ADPF n. 893, julgada posteriormente às ADPFs n. 714, 715 e 718, observa-se uma continuidade do posicionamento adotado pelo STF, no sentido de ser possível a realização do controle de constitucionalidade do veto presidencial

quanto ao prazo constitucional para o seu exercício, sem possibilidade de análise do seu conteúdo, conforme a ementa abaixo demonstra (Brasil, 2022, p. 1-2, grifou-se):

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 o 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.** 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”.**

O acórdão da ADPF n. 893 destaca que, uma vez transcorrido o prazo de 15 (quinze) úteis dias previsto no art. 66, §1º, da CF de 1988 para a manifestação do Presidente quanto a vetar ou não o projeto de lei, ocorre a sanção automática do texto não vetado. A tentativa extemporânea de exercício do veto revela-se patentemente inconstitucional, de modo que sequer pode o Congresso Nacional decidir pela sua manutenção ou sua derrubada.

É importante ressaltar que a tese de julgamento estabelecida pelo Supremo na ADPF n. 893 não prevê a possibilidade de controle material do veto presidencial, estabelecendo apenas que o seu exercício não pode ocorrer após o decurso do prazo constitucional de quinze dias úteis.

Dessa forma, é possível inferir uma consolidação da posição do STF que restringe a possibilidade de judicialização do veto presidencial, sendo possível somente o controle da formalidade em torno do seu exercício.

4 CONCLUSÃO

A partir da análise dos argumentos utilizados no voto do Min. Rel. Gilmar Mendes nas

ADPFs n. 714, 715, 718 e 893, pode-se inferir que não houve uma alteração da jurisprudência do STF, permanecendo o entendimento em torno da impossibilidade de realização de controle material de constitucionalidade do veto presidencial.

Porém, a prerrogativa do veto, conforme claramente destacado no voto vencedor no Supremo, deve ser exercida dentro das estritas regras procedimentais e formais estabelecidas no art. 66 da CF de 1988. Nos casos analisados, não foi aceito o exercício renovado do veto pelo Presidente da República sob o argumento de se tratar de mera correção ou de republicação. O que houve de fato foi a inclusão de novos dispositivos vetados que não constavam na Mensagem de Veto originalmente direcionada ao Presidente do Congresso Nacional.

O voto do Relator chega a mencionar os impactos do veto presidencial em meio ao grave cenário de expansão da pandemia da COVID-19, o que, em uma leitura rápida, poderia dar a entender que houve uma apreciação de seu mérito por parte do STF. Entretanto, essa argumentação é construída no voto do Relator somente para o cabimento das ações, afastando a tese de que, em respeito à subsidiariedade da ADPF, seria mais indicado aguardar a manifestação do Congresso Nacional acerca da manutenção ou rejeição dos vetos presidenciais sob análise.

Conforme destacado anteriormente, o próprio Min. Rel. Gilmar Mendes, ao fechar seu voto, aponta para o devido processo legislativo como o único preceito fundamental violado nas ADPFs analisadas e julgadas em conjunto pelo STF. Observou-se, ainda, uma repetição deste entendimento no julgamento da ADPF n. 893.

Por conseguinte, conclui-se que as decisões tomadas pelo Plenário do Supremo nas ADPFs n. 714, 715, 718 e 893 mantiveram-se coerentes tanto com a jurisprudência do próprio Supremo quanto com o entendimento doutrinário acerca da natureza do veto presidencial e do seu caráter preclusivo e irreatável, de modo a ser possível a sua judicialização no que tange ao devido processo legislativo constitucional, mas não com relação ao seu conteúdo.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA NACIONAL. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789**. 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BASTOS, Marcelo Lessa. **Considerações sobre o veto presidencial aos projetos de lei**. 2007. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/en/node/13451>. Acesso em: 05 ago. 2024.

BERNARDI, Jorge. **O processo legislativo brasileiro**. Curitiba: Ibpx, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Manual de redação da Presidência da República**. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Representação no 432**. Relator: Ministro Ari Franco, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 22 jan. 1960. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263425>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 714 Distrito Federal**. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345730325&ext=.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 893 Distrito Federal**. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762811182>. Acesso em: 17 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança 32.033 Distrito Federal**. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5290006>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de ordem na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1**. 2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348389>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 706.103 Minas Gerais**. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752650395>. Acesso em: 04 jul. 2024.

CIRNE, Mariana Barbosa. **Desvelando um Poder Executivo desenvolvimentista e avesso à Constituição verde: um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016**. 2018. 412 f., il. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 16, nº 40, p. 67-81, abr./jun. 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. rev. e atual. São

Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Cabe controle de constitucionalidade do veto presidencial?** 2020. Disponível em: <https://cecgp.com.br/cabe-controle-de-constitucionalidade-do-veto-presidencial-por-roberta-simoes-nascimento/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O veto por inconstitucionalidade e o seu controle jurisdicional. **DPU**, v. 5, n. 21, maio/jun. 2008.

SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. O veto: controle jurídico do veto presidencial: é possível? É necessário? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 40, n. 159, p. 241-251, jul./set. 2003.