



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

NOTA TÉCNICA Nº. 02/2020

O Núcleo de Política Criminal e Execução Penal (NUPEP) da Defensoria Pública do Estado do Paraná publica a presente Nota Técnica tendo por objeto a fundamentação de inconstitucionalidade formal dos vetos presidenciais expressos (I) pela “Mensagem nº 616, de 25 de novembro de 2019”, publicada no Diário Oficial da União de 26 de novembro de 2019, em Edição Extra de nº 228-A; e (II) pela “Mensagem nº 374, de 2 de julho de 2020 (*)”, publicada no Diário Oficial da União de 06 de julho de 2020, em Edição de nº 127; referentes, respectivamente, às então sancionadas Lei 13.919/2019 e Lei 14.019/2020.

1. SÍNTESE DOS VETOS EM QUESTÃO

1.1. Mensagem nº 616, publicada no D.O.U. em 26 de novembro de 2019, referente ao PL 6.588/2006-CD (tema: interceptação de cartas de pessoas presas)

Há inconstitucionalidade formal no Veto Presidencial ao Projeto de Lei nº. 6.588, de 2006, da Câmara dos Deputados (nº 11/04 no Senado Federal), por meio da Mensagem nº. 616, publicada em Edição **Extra** do Diário Oficial da União na data de 26 de novembro de 2019. O referido ato viola o art. 66, *caput* e § 1º, da Constituição Federal, porque constituiu retratação de sanção, a qual fora anteriormente consignada pela publicação da Lei 13.913, no Diário Oficial da União n. 228, da mesma data, em 26/11/2019, ocasionando a preclusão lógica do processo legislativo.

Em síntese, o Congresso Nacional aprovou o PLS (Projeto de Lei do Senado) nº. 11/2004, de autoria do então Senador Rodolpho Tourinho¹, que tramitou em conjunto com o

¹ Publicado no Diário do Senado Federal 19/2004, de 13 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/715?sequencia=68>>.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

PLS nº 19/2004, de autoria do então Senador Gerson Camata². Além disso, o PLS foi objeto de alterações promovidas por Emenda de nº. 1, de iniciativa do também então Senador Aloizio Mercadante³. O referido Projeto de Lei teve o texto integralmente aprovado por ambas as Casas Legislativas, e foi encaminhado à sanção presidencial em 06/11/2019⁴.

Em 26 de novembro de 2019, **o Projeto de Lei foi sancionado através da Lei nº. 13.919, de 25 de novembro de 2019**, publicada no Diário Oficial da União, na Edição de nº. 228 (duzentos e vinte e oito), Seção 1 (um), Página 2 (dois). O texto da Lei, na íntegra, restou assim disposto:

LEI Nº 13.913, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2019

Altera o art. 41 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a interceptação de correspondência de presos condenados ou provisórios para fins de investigação criminal ou de instrução processual penal.

OPRESIDENTEDAREPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 41 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º e 3º, numerando-se o parágrafo único como § 1º:

"Art. 41.

§ 1º

§ 2º A correspondência de presos condenados ou provisórios, a ser remetida ou recebida, poderá ser interceptada e analisada para fins de investigação

² Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4200384&ts=1575984020271&disposition=inline>>.

³ Emenda disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4200356&ts=1575984020138&disposition=inline>>.

⁴ Conforme comunicado pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal, em documento disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/102488?sequencia=157>>.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

criminal ou de instrução processual penal, e seu conteúdo será mantido sob sigilo, sob pena de responsabilização penal nos termos do art. 10, parte final, da Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996.

§ 3º A interceptação e análise da correspondência deverá ser fundada nos requisitos previstos pelo art. 2º da Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, e comunicada imediatamente ao órgão competente do Poder Judiciário, com as respectivas justificativas." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 25 de novembro de 2019; 198º da Independência e 131º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO
Sérgio Moro

Entretanto, **no mesmo dia** – em 26 de novembro de 2019, portanto – publicou-se **Edição Extra** do Diário Oficial da União, de nº. 228-A (duzentos e vinte e oito ‘a’), contendo a Mensagem nº. 616 (seiscentos e dezesseis), disposta na Seção 1 – Extra, Página 1, **vetando o Projeto de Lei anteriormente sancionado**, nos seguintes termos:

DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

MENSAGEM

Nº 616, de 25 de novembro de 2019.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 6.588, de 2006 (nº 11/04 no Senado Federal), que "Altera o art. 41 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a interceptação de correspondência de presos condenados ou provisórios para fins de investigação criminal ou de instrução processual penal".

Ouvido, o Ministério da Justiça e Segurança Pública manifestou-se pelo veto ao projeto pelas seguintes razões:

"A propositura legislativa, ao limitar as hipóteses de interceptação de correspondência de presos ou condenados provisórios atualmente em vigor,



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

nos termos do art. 41 da Lei de Execuções Penais, gera insegurança jurídica por estabelecer para a fiscalização ordinária dessas comunicações escritas um regime de tratamento legal equiparado ao das interceptações telefônicas reguladas pela Lei nº 9.296, de 1996, em descompasso com a Constituição da República que as tratam como institutos diversos, resultando em um aparente conflito de normas. Ademais, o projeto ofende o interesse público, pois essa limitação e a criação de embaraços na possibilidade de interceptação e controle sobre o conteúdo das correspondências dos presos agravará a crise no sistema penitenciário do país, impactando negativamente o sistema de segurança e a gestão dos presídios, especialmente nos presídios de segurança máxima, de forma que o próprio Supremo Tribunal Federal já possui o entendimento de que a cláusula tutelar da inviolabilidade do sigilo de correspondência dos presos não pode constituir instrumento de salvaguarda de práticas ilícitas (v.g. HC 70.814-5, 1ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJU 24.06.1994)."

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Acerca da incompatibilidade promovida pela edição de mensagem de Veto de Lei anteriormente sancionada, destaca-se notícia veiculada em 26 de novembro de 2019, no Portal da Câmara dos Deputados⁵, que apresentou a situação como a ‘correção de um erro’, nos seguintes termos:

Governo corrige erro e informa veto em projeto sobre sigilo de correspondência de presos

Em edição extra do Diário Oficial da União, publicada no início da tarde desta terça-feira (26), o presidente Jair Bolsonaro comunicou o veto total ao projeto aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado que autorizava a interceptação da correspondência de presos, condenados ou provisórios, para auxiliar investigação criminal ou processo penal.

Mais cedo, o Diário Oficial da União informava a sanção da proposta, que teria virado a Lei 13.913/19. Agora, o governo corrigiu o erro e informou que essa lei se refere ao projeto que permite a redução da extensão de faixa não edificável à margem de rodovias por lei municipal ou distrital, aprovado pela Câmara no mês passado.

⁵ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/617617-governo-corrige-erro-e-informa-veto-em-projeto-sobre-sigilo-de-correspondencia-de-presos/>>.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

Veto

Sobre o veto ao projeto que permitia a quebra do sigilo da correspondência de presos, Bolsonaro afirmou que a medida gera insegurança jurídica por estabelecer, para a fiscalização das correspondências dos presos, um regime de tratamento legal equiparado ao das interceptações telefônicas, em descompasso com a Constituição, que as tratam de modo diverso.

Ele alega ainda que o controle sobre o conteúdo das correspondências dos presos agravará a crise no sistema penitenciário do País, “impactando negativamente o sistema de segurança e a gestão dos presídios, especialmente nos presídios de segurança máxima”.

O veto será analisado agora em sessão do Congresso Nacional, a ser marcada. Para ser derrubado, um veto precisa do voto contrário da maioria absoluta de deputados (257) e de senadores (41).

O veto integral foi mantido pelo Plenário do Congresso Nacional, em 12 de fevereiro de 2020⁶.

1.2. Mensagem nº 374, publicada no D.O.U. em 06 de julho de 2020, referente ao PL 1.562/2020 (tema: uso obrigatório de máscaras – Covid-19)

Também há inconstitucionalidade formal no Veto parcial Presidencial ao Projeto de Lei nº. 1.562/2020, da Câmara dos Deputados, por meio da Mensagem nº. 374, publicada em Edição nº 127 do Diário Oficial da União na data de 06 de julho de 2020. O referido ato viola, da mesma forma, o art. 66, *caput* e § 1º, da Constituição Federal, porque constituiu retratação de sanção, a qual fora anteriormente consignada pela publicação da Lei 14.019/2020, no Diário Oficial da União n. 126, em 03 de julho de 2020, ocasionando a preclusão lógica do processo legislativo.

⁶ Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/12/quebra-de-sigilo-de-presos-e-isencao-para-equipamentos-fotovoltaicos-tem-vetos-mantidos>>.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

Em 02 de julho de 2020, o Presidente da República sancionou e publicou a Lei 14.019, de 2 de julho de 2020, que “Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19”. A Lei 14.019/2020 restou assim publicada, em Diário Oficial da União publicado em 03 de julho de 2020, em Edição de nº. 126, Seção 1, página 27:

LEI Nº 14.019, DE 2 DE JULHO DE 2020

Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19.

OPRESIDENTEDAREPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19.

⁷ Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.019-de-2-de-julho-de-2020-264918074>>.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

Art. 2º O **caput** do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III-A:

"Art. 3º

.....
III-A - uso obrigatório de máscaras de proteção individual;

....." (NR)

Art. 3º A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 3º-A a 3º-I:

"Art. 3º-A. É obrigatório manter boca e nariz cobertos por máscara de proteção individual, conforme a legislação sanitária e na forma de regulamentação estabelecida pelo Poder Executivo federal, para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos coletivos, bem como em:

I - veículos de transporte remunerado privado individual de passageiros por aplicativo ou por meio de táxis;

II - ônibus, aeronaves ou embarcações de uso coletivo fretados;

III - (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º (VETADO).

§ 6º (VETADO).

§ 7º A obrigação prevista no **caput** deste artigo será dispensada no caso de pessoas com transtorno do espectro autista, com deficiência intelectual, com deficiências sensoriais ou com quaisquer outras deficiências que as impeçam de fazer o uso adequado de máscara de proteção facial, conforme declaração médica, que poderá ser obtida por meio digital, bem como no caso de crianças com menos de 3 (três) anos de idade.

§ 8º As máscaras a que se refere o **caput** deste artigo podem ser artesanais ou industriais."

"Art. 3º-B. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º Os órgãos, entidades e estabelecimentos a que se refere este artigo deverão afixar cartazes informativos sobre a forma de uso correto de máscaras e o



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

número máximo de pessoas permitidas ao mesmo tempo dentro do estabelecimento, nos termos de regulamento.

§ 6º (VETADO)."

"Art. 3º-C. (VETADO)."

"Art. 3º-D. (VETADO)."

"Art. 3º-E. É garantido o atendimento preferencial em estabelecimentos de saúde aos profissionais de saúde e aos profissionais da segurança pública, integrantes dos órgãos previstos no art. 144 da Constituição Federal, diagnosticados com a Covid-19, respeitados os protocolos nacionais de atendimento médico."

"Art. 3º-F. É obrigatório o uso de máscaras de proteção individual nos estabelecimentos prisionais e nos estabelecimentos de cumprimento de medidas socioeducativas, observado o disposto no **caput** do art. 3º-B desta Lei."

"Art. 3º-G. As concessionárias e empresas de transporte público deverão atuar em colaboração com o poder público na fiscalização do cumprimento das normas de utilização obrigatória de máscaras de proteção individual, podendo inclusive vedar, nos terminais e meios de transporte por elas operados, a entrada de passageiros em desacordo com as normas estabelecidas pelo respectivo poder concedente.

Parágrafo único. O poder público concedente regulamentará o disposto neste artigo, inclusive em relação ao estabelecimento de multas pelo seu descumprimento."

"Art. 3º-H. Os órgãos e entidades públicos, por si, por suas empresas, concessionárias ou permissionárias ou por qualquer outra forma de empreendimento, bem como o setor privado de bens e serviços, deverão adotar medidas de prevenção à proliferação de doenças, como a assepsia de locais de circulação de pessoas e do interior de veículos de toda natureza usados em serviço e a disponibilização aos usuários de produtos higienizantes e saneantes.

Parágrafo único. (VETADO)."

"Art. 3º-I. (VETADO)."

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2 de julho de 2020; 199º da Independência e 132º da República.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

JAIR MESSIAS BOLSONARO
André Luiz de Almeida Mendonça
Eduardo Pazuello
Walter Souza Braga Netto
José Levi Mello do Amaral Júnior

O Projeto de Lei que originou a referida legislação é o P.L. n.º. 1.562/2020⁸, que, como visto, foi objeto de vetos parciais em diversos pontos. Tais vetos foram justificados e apresentados em “Mensagem de n.º. 374, de 2 de julho de 2020(*)”, publicada no Diário Oficial da União em 03 de julho de 2020, em Edição de n.º. 126, Seção 1, página 4⁹.

Entretanto, no Diário Oficial da União seguinte, publicado em 06 de julho de 2020, em Edição 127, o Presidente da República publicou nova “Mensagem de n.º. 374, de 2 de julho de 2020 (*)”, acrescentando mais vetos parciais ao P.L. n.º. 1.562/2020, visto que haveria “constatado incorreção, quanto ao original, no Diário Oficial da União de 3 de julho de 2020, Seção 1”¹⁰. Tal mensagem restou assim publicada:

DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

MENSAGEM N.º 374, DE 2 DE JULHO DE 2020(*)

" Caput e § 5.º do a rt. 3.º-B e a rt. 3.º-F

'Art. 3.º-B. Os estabelecimentos em funcionamento durante a pandemia da Covid-19 são obrigados a fornecer gratuitamente a seus funcionários e colaboradores máscaras de proteção individual, ainda que de fabricação artesanal, sem prejuízo de outros equipamentos de proteção individual estabelecidos pelas normas de segurança e saúde do trabalho.'

'§ 5.º Os órgãos, entidades e estabelecimentos a que se refere este artigo deverão afixar cartazes informativos sobre a forma de uso correto de máscaras

⁸ O Inteiro Teor do Projeto de Lei n.º. 1562, de 2020, está disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8113396&ts=1594025792003&disposition=inline>>.

⁹ Inteiro teor da “Mensagem de n.º. 374, de 2 de julho de 2020(*)”, publicada no Diário Oficial da União em 03 de julho de 2020, em Edição de n.º. 126, Seção 1, página 4 está disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despachos-do-presidente-da-republica-264918042>>.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-265062165>>.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

e o número máximo de pessoas permitidas ao mesmo tempo dentro do estabelecimento, nos termos de regulamento.'

'Art. 3º-F. É obrigatório o uso de máscaras de proteção individual nos estabelecimentos prisionais e nos estabelecimentos de cumprimento de medidas socioeducativas, observado o disposto no **caput** do art. 3º-B desta Lei.'

Razões do veto

'A propositura legislativa diz respeito ao fornecimento de proteção individual que previna ou reduza os riscos de exposição ao coronavírus. Ocorre que a matéria já vem sendo regulamentada por normas do trabalho que abordam a especificidade da máscara e a necessidade de cada setor e/ou atividade, do modo que a proteção individual do trabalhador seja garantida, a exemplo da Portaria Conjunta nº 19, de 18 de junho de 2020 e Portaria Conjunta nº 20, de 18 de junho de 2020 (Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho). Ademais, pela autonomia dos entes federados, caberá aos Estados e Municípios a elaboração de normas que sejam suplementares e que atendam às peculiaridades no que tange à matéria. Com o veto ao **caput** do art. 3º-B, impõe-se veto, por arrastamento, ao § 5º do mesmo e ao **caput** do art. 3º-F.'"

Republicação do **caput** e § 5º do art. 3º-B e do **caput** do art. 3º-F da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e razões dos vetos, por ter constado incorreção, quanto ao original, no Diário Oficial da União de 3 de julho de 2020, Seção 1.

Além disso, nesta Edição 127 do Diário Oficial da União, publicado em 06 de julho de 2020, houve “republicação do Art. 3º-B e do Art. 3º F da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020”¹¹ nos seguintes termos:

LEI Nº 14.019, DE 2 DE JULHO DE 2020*

Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive

¹¹ Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.019-de-2-de-julho-de-2020*-265062150>.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19.

"Art. 3º-B. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º (VETADO).

§ 6º (VETADO)."

"Art. 3º-F. (VETADO)."

Republicação do Art. 3º-B e do Art. 3º F da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, por ter constado incorreção, quanto ao original, no Diário Oficial da União de 3 de julho de 2020, Seção 1.

Os vetos apostos ao P.L. nº. 1.562/2020 ainda não foram objeto de análise pelo Plenário do Congresso Nacional.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA NATUREZA POLÍTICA DA SANÇÃO E DO VETO PRESIDENCIAL – DA ADPF 01/DF

Nos termos do artigo 66, *caput*, da Constituição Federal, consiste em sanção o ato pelo qual o chefe do Poder Executivo confere aquiescência à conversão em lei de projeto legislativo. *A contrario sensu*, veto é justamente o ato em que tal conversão de projeto legislativo em lei é negada, pelo chefe do Poder Executivo¹², por entendê-lo inconstitucional ou contrário a interesse público.

¹² BERNARDES, Juliano Taveira. Veto. *In*: DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**, 2ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 742.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

A previsão de manifestação formal do Chefe do Poder Executivo, através da sanção e – especialmente – do veto, no processo legislativo corresponde a sensível mecanismo constitucional de contenção em uma democracia¹³. Assim, trata-se de atos de natureza política¹⁴, de modo que, a *priori*, a mensagem de veto não comportaria controle de constitucionalidade **em seu mérito**¹⁵ – conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 01-7/RJ, de Relatoria do Ministro Néri da Silveira, julgada em 03 de fevereiro de 2000:

Nessa linha de apreciação da matéria, cumpre entender que, no processo legislativo, o ato de vetar, por motivo de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público, e a deliberação legislativa de manter ou recusar o veto, qualquer seja o motivo desse juízo, compõem procedimentos que se hão de reservar a esfera de independência dos Poderes Políticos em apreço.

Não cabe, destarte, ter como enquadrável, em princípio, o veto, devidamente fundamentado, pendente de deliberação política do Poder Legislativo, - que pode, sempre, mantê-lo ou recusá-lo, - no conceito de “ato do Poder Público”, para os fins do art. 1º, da Lei nº 9882/1999. Ainda que se possa ter a motivação do veto como juridicamente inconsistente, decerto, do Poder Legislativo não caberá retirar a faculdade de mantê-lo ou recusá-lo. Não poderá, nesse caso, o Poder Judiciário substituir ao Poder Legislativo, antecipando juízo formal sobre os motivos do veto, acerca de sua procedência ou de sua erronia, ou reconhecer, desde logo, ato abusivo por parte do Executivo, em aponto veto, total ou parcial, a projeto de lei aprovado pelo Legislativo, ainda quando se cuide de invocação, pelo primeiro, do fundamento

¹³ OMMATI, Fides. **Dos freios e contrapesos entre os Poderes do Estado**, p. 62-63. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181023/000359521.pdf?sequence=3>>. Acesso em 06 de julho de 2020.

¹⁴ SOARES, Marcos Antônio S. **O veto: Controle jurídico do veto presidencial: é possível? É necessário?**, p. 244. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/888/R159-18.pdf?sequence=4>>. Acesso em 06 de julho de 2020.

¹⁵ MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**, 3ª Ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 1845. Entretanto, importante mencionar que, em 03/07/2020, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) acionou o STF, através de ADPF, a fim de que seja procedida interpretação conforme à Constituição ao art. 3º-A da Lei nº 14.019/2020, “no sentido de estender a obrigatoriedade de uso de máscara de proteção individual para circulação em todos os espaços privados acessíveis ao público, especialmente estabelecimentos comerciais, industriais e de ensino, templos religiosos e demais locais fechados”, dispositivo este parcialmente vetado pelo Presidente da República. Resta pendente a análise do pedido liminar apresentado na ADPF.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

de inconstitucionalidade, pois, nesta última hipótese, a intervenção antecipada do Judiciário se haveria de ter ainda como configurando tipo de controle preventivo de constitucionalidade, - eis que o projeto de lei, na parte vetada, não é lei, nem ato normativo, - poder que a ordem jurídica, na espécie, não confere, de resto, ao Supremo Tribunal Federal, em via de controle concentrado (Federal, 2000)¹⁶.

A princípio, portanto, ao mérito do veto, exarado pelo Chefe do Poder Executivo, não caberia controle preventivo de constitucionalidade, por parte do Poder Judiciário.

2.2. VIOLAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO – IRRETRATABILIDADE DA SANÇÃO E DO VETO – DA APLICAÇÃO DA TEORIA DA PRECLUSÃO LÓGICA NO PROCESSO LEGISLATIVO

Construiu-se consolidado entendimento doutrinário e jurisprudencial no sentido de que os atos de sanção e veto são irretratáveis.

Pontes de Miranda, em obra “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº. 1/69”, publicada em 1970, já reconhece a irreversibilidade dos trâmites do processo legislativo:

Os trâmites da elaboração das leis são irreversíveis. Também o Presidente da República que exerceu o direito de vetar, não pode penitenciar-se, e revogar, ou modificar o veto. Se vetou totalmente o projeto de lei, não lhe é permitido passar ao veto parcial. Se só parcialmente o vetou, não se lhe concede vetá-lo duas vezes, em parte, ou mais de uma vez no todo¹⁷.

A irretratabilidade, inclusive, constitui reconhecidamente uma das características do poder de veto, de modo que, uma vez explicitado com suas razões, torna-se insuscetível de ser

¹⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1-7/RJ**, Relator: Min. Néri da Silveira, Julgado em 03/02/2000, D.J. 07/11/2003, Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348389>>. Acesso em 06 de julho de 2020.

¹⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº. 01/69**. 2ª Ed., tomo III, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 322-323.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

alterado pelo Presidente da República¹⁸. Tratando-se de medida extremamente sensível da ordem constitucional, visto que é pressuposto para a existência de uma lei¹⁹, e, ao mesmo tempo, verdadeiro controle preventivo de constitucionalidade, aposto o veto, é impossível sua retratação²⁰.

O Supremo Tribunal Federal também já enfrentou a questão, em sede de Representação de nº. 432/PE, de Relatoria do Ministro Ari Franco, em caso julgado em 22 de janeiro de 1960, que analisou a constitucionalidade de Lei Estadual (PE) nº. 3.359, de 17 de janeiro de 1959²¹. No caso analisado, tratou-se de Projeto de Lei que foi, inicialmente, objeto de veto governamental, em mensagem enviada à Assembleia Legislativa estadual em 15 de janeiro de 1959. Entretanto, após o veto apostado, o Governador do Estado de Pernambuco teria solicitado à Assembleia Legislativa a devolução da mensagem de veto, relatando que havia se equivocado,

¹⁸ Neste mesmo sentido: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 12 Ed., Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 1371: “Nesse sentido, o veto pode ser entendido como: [...] Irretratável: se o Chefe do Executivo vetar o projeto, ele não poderá voltar atrás e modificar seu entendimento. Portanto, uma vez explicitado o veto com suas razões, esse ato se torna impossível de ser alterado pelo Presidente da República”; MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**, 8ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 871: “O veto, que é irretratável, deve ser expresso e fundamentado na inconstitucionalidade do projeto (veto jurídico) ou na contrariedade ao interesse público (político)”, MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 2019, p. 437: “O veto é irretratável, pois uma vez manifestado e comunicadas as razões ao Poder Legislativo, tornar-se-á insuscetível de alteração de opinião do Presidente da República”.

¹⁹ SILVA, JOSÉ AFONSO DA. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 25ª Ed., São Paulo: Malheiros Editores, p. 527.

²⁰ Em obra esclarecedora acerca do tema, que reúne o entendimento de expoentes como Mario Casasanta, Paulo de Lacerda e Pontes de Miranda, assim conclui Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz: “Com efeito, a instituição do veto pelas Constituições visou a atender a uma necessidade universalmente sentida, qual seja, a de fornecer meios ao Executivo de expungir dos textos legislativos “pingentes” ou “caudas”, ou riders, como os autores americanos os denominam, acrescentados pelos parlamentares no decorrer do processo legislativo. A gravidade dessa medida, quando utilizada pelo titular do Executivo, pois o coloca na posição de defensor da Carta Magna, exercendo um verdadeiro controle preventivo para resguardá-la de qualquer violação ao seu texto, resultante da entrada em vigor de uma lei inconstitucional, implica, uma vez apostado o veto, a impossibilidade de sua posterior retratação”. LENZ, Carlos Eduardo T. F. A retratação do veto do Chefe do Poder Executivo. *In: Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 13, n. 53 (n. 53, jul./set. 2013), Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 175.

²¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Representação nº. 432**, de Relatoria do Min. Ari Franco, julgada em 22 de janeiro de 1960. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/23733/22488>>. Acesso em 06 de julho de 2020.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

de modo que, dois dias depois, em 17 de janeiro de 1959, sancionou o referido projeto de lei. Deste modo, considerando que o veto não poderia ser objeto de retratação, a referida Representação questionava a sanção posterior promovida pelo Governador, que teria infringido a independência entre os poderes constituídos, de modo que a lei em análise restaria inconstitucional. *In verbis*, trecho do Relatório do citado Acórdão de Julgamento:

O Sr. Ministro Ari Franco — Senhor Presidente, o Sr. Dr. Procurador Geral da República submete ao exame deste Tribunal representação que recebeu do Governador do Estado de Pernambuco, na qual se argui a Inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 3.359, de 17 de janeiro de 1959. A representação é deste teor:

"O Procurador Geral da República, na forma da Lei nº. 2.271, de 22 de julho de 1954, submete ao exame do Egrégio Supremo Tribunal Federal a Representação que recebeu ao Senhor Governador do Estado de Pernambuco, na qual é argüida a inconstitucionalidade da Lei Estadual número 3.359, de 17 de janeiro de 1959.

Alega, o representante, que o projeto de que resultou a lei impugnada havia sido vetado pelo então Governador em exercício, de vez que mandava computar, não só para o efeito de disponibilidade e aposentadoria, como também da estabilidade o tempo de serviço dos servidores estaduais prestado a outras entidades do direito público, que não o Estado, inclusive autarquias, em contrário às normas contidas no art. 188, ns. I e II da Constituição Federal.

Mas, dois dias após o envio da mensagem (15 de janeiro de 1959), à Assembléia Legislativa, com as razões do voto, o Sr. Governador em exercício alegando se haver equivocado, remeteu outra (17 de janeiro de 1959), à Assembléia, comunicando a sanção do referido projeto, o que ocorreu no último dia do decênio constitucional.

Argumenta-se, na representação, que o veto oposto não pode ser desfeito, mediante retratação, conforme ensinamento da doutrina. Assim procedendo teria o Sr. Governador infringido o art. 79, nº VII, letra b, da Constituição, que assegura a "independência e harmonia dos poderes".



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

A Assembleia Legislativa de Pernambuco, instada a se manifestar, prestou informações, esclarecendo que, diante da sanção legal exercida dentro do prazo constitucional, nenhuma deliberação posterior caberia a ser tomada.

Quanto ao mérito do julgamento, o Relator Ari Franco reconheceu que não é lícita a conduta do Governador de sancionar projeto de lei anteriormente vetado, por meio da retratação. Deste modo, a lei é eivada de inconstitucionalidade, visto que infringiria a independência e harmonia entre os poderes constituídos. *In verbis*:

Sr. Presidente, como viu o Tribunal, do relatório e das exposições feitas pelo Dr. Procurador Geral da República e pelo Ilustre advogado que ocupou a tribuna, depois de vetado um projeto de lei, o Governador do Estado de Pernambuco se dirigiu a Assembléia Legislativa, pedindo-lhe que devolvesse o mesmo, dizendo que vira estar errado e não ser de subsistir o veto. Daí a sanção da lei votada pelo Legislativo estadual. Como disse o ilustre advogado, o que o Governador fez foi vetar e desvetar. O problema é saber se é lícito ao Governador, depois da devolução à Assembléia Legislativa do projeto vetado, retratar-se. O Ilustre advogado, a meu ver, não deixou pedra sobre pedra. Trouxe a atenção do Tribunal opiniões de todos os tratadistas na matéria, inclusive comentadores nacionais, a começar por Paulo Lacerda, na vigência da Constituição de 1891, o seu excelente comentário sobre a Constituição, particularmente, os ensinamentos a respeito de Mário Cassanta, na sua tese de concurso "O poder de veto", que tenho em mãos, em que se diz, incisivamente: "o presidente pode usa-lo só uma vez e, uma vez usado, não pode arrepender-se. Tem de passar pelos tramites que a Constituição lhe determina". Páginas adiante, ele timbra em mostrar que o que perfaz o veto é a devolução. Ora, desde que o Governador havia vetado a lei, a solução estaria naquilo que, por vezes, é usado pelo Presidente da República e foi posto em relevo pelo Ilustre advogado, com muita oportunidade: é aconselhar o Congresso a rejeitar o veto (no caso, seria a Assembléia Legislativa). Longe do entendimento que dá o Dr. Procurador Geral da República ao assunto, em penso que o Governador bem se houve nesta representação, porque atenta contra a Independência e harmonia dos poderes e torna inconstitucional a lei.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

Destaca-se, também, o voto do Ministro Nelson Hungria, que acordou com o entendimento do Ministro Relator, acrescentando que, igualmente inconstitucional, seria a revogação da sanção ao projeto de lei, mesmo que ainda não expirado o prazo legal para tanto:

O Sr. Ministro Nélson Hungria – Sr. Presidente, também entendo que se admite a possibilidade da retratação de um veto, a lógica nos levaria à conclusão de que o Governador poderia, igualmente, revogar a sanção, desde que ainda não expirado o prazo que tinha, para esta.

É verdade que houve um acôrdo, uma entente entre a Assembléia Legislativa e o Governador, mas, quando estão em jôgo interêsse público e um preceito constitucional, em face do qual não é possível que dois Podêres se entendam, para que um interfira na órbita do outro, não pode haver essa transação ou acomodação recíprocas. A assembleia Legislativa, ao receber o veto do Governador, não podia, a seguir, renunciar o direito de apreciá-lo, para aceitá-lo ou rejeitá-lo.

Assim, estou de acôrdo com o voto do Sr. Ministro Relator.

Assim, a Representação foi parcialmente acolhida, para que a Assembleia Legislativa de Pernambuco se manifestasse acerca do veto inicialmente encaminhado em 15 de janeiro de 1959.

Pois bem. Tanto o veto como a sanção são atos cuja atribuição é pessoal do Chefe do Poder Executivo, e que pode ser usada uma única vez a cada projeto, de forma irretratável. Se o que perfaz o veto é a devolução do projeto de lei à Casa Legislativa através de mensagem, a publicação da lei, sancionada, em Diário Oficial, é o que certifica o nascimento da lei na ordem jurídica, tornando-a pública²² – e, por consequência, tornando tal sanção irretratável.

Além disso, nos termos do artigo 1º, parágrafo 4º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, “correções a texto de lei já em vigor consideram-se lei nova”, de modo que não cabe ao Chefe do Poder Executivo vetar, em um segundo momento, lei por ele mesmo

²² MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**, 3ª Ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 1848.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

sancionada, sob motivo de “corrigir um equívoco”. Tal conduta de pretensa “correção” representaria, em realidade, na adoção de iniciativa legislativa amplamente inconstitucional. Foi exatamente neste mesmo sentido que o Supremo Tribunal Federal decidiu, em sede de julgamento de *Habeas Corpus* n.º. 77.724-3/SP, relatado pelo Min. Marco Aurélio²³:

Senhor Presidente, a oportunidade é ótima para definir-se o alcance da regra de sobredireito – mas que não se sobrepõe à Carta da República – e por isso deve ser interpretada à luz desta -, que é o § 4º do artigo 1º da Lei de Introdução ao Código Civil. [...].

Ora, esse dispositivo é de molde a sanear defeito como o presente, ligado à inobservância do processo legislativo no que tem de essencial, que é a manifestação de vontade dos representantes do povo e dos representantes do Senado? Tal norma é capaz de validar o nada, o inexistente, [...]? A resposta é desenganadamente negativa.

Não podemos sobrepor o § 4º do artigo 1º da Lei de Introdução ao Código Civil à própria Lei Máxima da República, no que encerra, em si, o processo legislativo – exigindo, portanto, quanto às leis de conversão de medida provisória, o crivo do Congresso Nacional. E, conforme revelado na certidão de folha 186, não veio à balha tal exame [...].

A irretratabilidade da sanção e do veto no sistema constitucional pátrio tem como motivo, também, a plena aplicabilidade da teoria da preclusão ao processo legislativo, conforme expressamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º. 1.254-1/RJ, julgada em 09 de dezembro de 1999, e de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence²⁴.

²³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Habeas Corpus* n.º. 77.724-3/SP, de Relatoria do Min. Marco Aurélio, julgado em 04/11/1998, D.J. 02/02/2001. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/740109/habeas-corpus-hc-77724-sp?ref=juris-tabs>>. Acesso em 06 de julho de 2020.

²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade* n.º. 1.254-1/RJ, de Relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, julgada em 09 de dezembro de 1999, D.J. 17/03/2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385459>>. Acesso em 06 de julho de 2020.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

No referido caso, tratou-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de impugnar, por inconstitucionalidade formal e material, o Decreto Legislativo nº. 55, de 09 de janeiro de 1955, promulgado pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Rio de Janeiro, que, em seu artigo 1º, declarava “intempestivos os vetos opostos ao artigo 8º e seu parágrafo único do Projeto de Lei nº 1.086/86, retificando a decisão anterior de sua manutenção, e considerados sancionados tacitamente, o referido artigo e seu parágrafo, passando a integrar a Lei nº. 1.057/86”. Arguiu o Governador, dentre outros motivos, que o referido ato impugnado padeceria de inconstitucional formal, visto que a Casa Legislativa teve, anteriormente, a oportunidade de se manifestar acerca do veto governamental, podendo mantê-lo ou derrubá-lo. E, havendo o mantido, estaria preclusa qualquer deliberação acerca da sua tempestividade.

O Voto do Ministro Relator Sepúlveda Pertence, quanto ao exame da inconstitucionalidade formal pleiteada, é de fundamental análise ao presente caso, esclarecendo que, tratando-se o processo legislativo de um teleológico movimento cuja meta é a definição legislativa favorável ou contrária à proposição que o inicia, é a ele plenamente aplicável o princípio dinâmico da preclusão. Assim, “a decisão de cada uma das fases do procedimento ou o encerra definitivamente ou abre a fase seguinte, sempre, porém, sem jamais admitir o retorno à fase vencida”. Nestes termos, assim restou o Voto do Ministro:

Limito-me, pois, ao exame da inconstitucionalidade formal do decreto-legislativo, que, no entanto, de logo tenho por evidente.

A divulgação da magistral teorização de Hans Kelsen tornou axiomática a caracterização do Direito como ordem normativa dinâmica porque regula a sua própria criação; o modo por que o faz é o processo, jurisdicional ou administrativo, se o seu objeto é a criação de normas concretas; legislativo, se cuida de disciplinar a criação de normas legais.

Por isso, sob o ângulo de sua significação jurídica – notou, em monografia preciosa (*O Processo Legislativo*, 1ª Edição, Del Rey, 1996, p. 28), o saudoso Nelson Sampaio – “o processo legislativo é uma espécie do gênero amplo do **direito**



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

processual, também chamado adjetivo ou formal para distingui-lo do direito substantivo ou material. É o direito processual – em toda a sua amplitude – que revela o caráter dinâmico do ordenamento jurídico. Por ele, o direito regula a sua própria criação, estabelecendo as normas que presidem à produção de outras normas, sejam normas gerais ou individualizadas”.

Mesmo entre os processualistas de tomo, cresce o número dos que – rompendo com o preconceito comum entre os estudiosos do processo jurisdicional – tendem a reconhecer a identidade básica com ele do processo legislativo e do processo administrativo (v.g., Cândido Dinamarco, *Fundamento do Processo Civil Moderno*, ed. RT, 1987, p. 314), que, invocado Enzo Fazzalari, propõe uma teoria geral do processo que, indo além dos limites do processo jurisdicional, se constitua em “teoria geral do exercício do Poder pelo Estado, com formas preestabelecidas...”.

A divulgação da magistral teorização de Hans Kelsen tornou axiomática a caracterização do Direito como ordem normativa dinâmica porque regula a sua própria criação; o modo por que o faz é o processo, jurisdicional ou administrativo, se o seu objeto é a criação de normas concretas; legislativo, se cuida de disciplinar a criação de normas legais.

Por isso, sob o ângulo de sua significação jurídica – notou, em monografia preciosa (*O Processo Legislativo*, 1ª Edição, Del Rey, 1996, p. 28), o saudoso Nelson Sampaio – “o processo legislativo é uma espécie do gênero amplo do **direito processual, também chamado adjetivo ou formal para distingui-lo do direito substantivo ou material. É o direito processual – em toda a sua amplitude – que revela o caráter dinâmico do ordenamento jurídico. Por ele, o direito regula a sua própria criação, estabelecendo as normas que presidem à produção de outras normas, sejam normas gerais ou individualizadas”.**

Mesmo entre os processualistas de tomo, cresce o número dos que – rompendo com o preconceito comum entre os estudiosos do processo jurisdicional – tendem a reconhecer a identidade básica com ele do processo legislativo e do processo administrativo (v.g., Cândido Dinamarco, *Fundamento do Processo Civil Moderno*, ed. RT, 1987, p. 314), que, invocado Enzo Fazzalari, propõe uma teoria geral do processo que, indo além dos limites do processo jurisdicional, se constitua em “teoria geral do exercício do Poder pelo Estado, com formas preestabelecidas...”.

Claro, não se trata de negar, entre as várias modalidades de processo, a realidade dos caracteres específicos de cada qual, relacionados à diversidade da particular função de criação e aplicação de normas — legislativa, administrativa ou jurisdicional — cuja disciplina tenha por objeto.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

Basta o reconhecimento de identidade básica de todas elas — por que constituem processos de atuação de ordem jurídica estatal — para legítimas que se tomem de empréstimo, da mais elaborada sistematização científica do processo jurisdicional, podem ser adequadamente utilizados com referência ao processo administrativo ou ao processo legislativo.

De decisiva relevância para a solução da espécie, esse o caso da preclusão.

“Toda idéia de processo é essencialmente tecnológica, visto que aponta para uma meta de chegada”: a observação é de Couture (*Introdução ao estudo do processo de formação das leis*, ed. RT, 1964, p. 27), por adequada ao processo legislativo.

Com efeito, como o processo jurisdicional --- para recordar a conhecida imagem dinâmica sugerida por sua etimologia --- é *“um movimento para diante”* (J. F. Marques), no caminho da definição da lide mediante a formulação da norma individual da sentença, assim também o processo legislativo é predisposto do modo a seguir em frente até a definição legislativa favorável ou contrária à proposição que o inicia.

Ora, o necessário *“caminhar progressivo do processo”* assinala J. Frederico Marques (*Instituição de Direito Processual Civil*, Forense, 1958, II/377), tem um de seus instrumentos eficazes na preclusão, por meio da qual *“a ordem legal obsta que o processo retome a estádios já superados de seu movimento procedimental”*.

Por força da preclusão, enfatiza (ob. cit., p.381), *“a fase anterior do procedimento fica superada e o movimento processual se encaminha, através de outros atos, em direção ao instante final do processo”*.

Dada a natureza processual da tramitação legislativa --- que aborrece toda forma de retrocesso --- prescinde, a meu ver, de norma constitucional expressa que o princípio dinâmico da preclusão reja igualmente o processo legislativo, de modo a que --- salvo as exigências explícitas da reiteração, a exemplo daqueles de votação em dois turnos --- a decisão de cada uma das fases do procedimento ou o encerra definitivamente ou abre a fase seguinte, sempre, porém, sem admitir o retorno à fase vencida.

Na espécie, devolvido em parte o projeto à Assembleia Legislativa para a apreciação dos vetos parciais apostos pelo Governador, à Casa era dado deliberar preliminarmente sobre a sua tempestividade para, em caso negativo, promover a sua promulgação.

Aduz, a propósito, a petição inicial:



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

“...é de relevo consignar que o veto é ato de natureza política, praticado pelo Chefe do Executivo. Em seguida à sua prática, devolve-se a matéria ao conhecimento da casa legislativa, que, em juízo político, mantém ou derruba o veto. Mantido o veto, está preclusa qualquer deliberação sobre o tema. Se o Legislativo quiser voltar a dispor sobre a matéria, deverá fazê-lo pelo processo legislativo ordinário.”

O extrato merece um único reparo.

A redução do papel do Legislativo à sua manutenção ou derrubada obviamente pressupõe veto válido e eficaz, do que é pressuposto essencial a sua tempestividade.

Não se pode negar, assim, à Casa do Legislativo do poder de deliberar preliminarmente sobre a tempestividade, e em caso negativo, de prover-lhe a promulgação.

Impede, contudo, o exercício desse poder a preclusão lógica resultante da apreciação do veto, mormente se dela resulta a sua manutenção.

A manutenção do veto é decisão extinta do processo legislativo, essencialmente irretratável.

Não me consta tenha a doutrina enfrentando a questão vertente da retratação da deliberação legislativa já tomada sobre o veto.

“O veto” --- disse por todos no Brasil o saudoso Mario Casassanta (*O Poder de Veto*, tese, B. Horizonte, Os amigos do Livro, s/d, p. 250) --- “*é ato único e irretratável. O presidente pode usá-lo uma só vez, e, uma vez usado, não pode arrepender-se. Tem de passar pelo trâmite que a Constituição lhe determina*”.

A assertiva do professor de Minas deu lastro à afirmação peremptória pelo Supremo Tribunal da irretratabilidade do veto já oposto --- ainda quando manifestada a retratação antes de findo o prazo para a sanção (Rp. 432-Pe, 22.01.60, Ary Franco, RTJ 13/89; rda 70/308): no ponto, a decisão colheu a adesão de José Afonso da Silva (ob. cit., p. 207), embora lhe critique a consequente decisão do caso concreto.

No caso presente, com mais razão há de repelir-se a esdrúxula solução da Assembleia, que, sobre reabrir processo legislativo findo pela manutenção do veto, a fim de desconstituí-la por alegada intempestividade, não se inibiu sequer de fazê-lo quando de há muito extinta a própria legislatura em ue tomada a deliberação desfeita.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

Certo, ao afirmar, em consequência, a preclusão, no processo legislativo, não só da deliberação de manter o veto, mas também da tempestividade de sua oposição, não estou a sustentar a irremediabilidade do vício acaso existente na tramitação do projeto, se efetivamente vedada após consumada a sanção por decurso do prazo constitucional.

Se, como entendo, há preclusão, no processo Legislativo, contudo, não há coisa julgada material, que essa sim, é nota característica dos efeitos do ato de jurisdição.

Por isso, não tenho dúvida de asseverar que a questão da tempestividade e, conseqüentemente, a da validade da sua manutenção sujeitam-se ao controle do poder judiciário.

Tanto quanto a preclusão da oportunidade de declará-la a Assembleia Legislativa --- fundamento da inconstitucionalidade do decreto-legislativo questionado --- também a verificação da eventual preclusão da oportunidade do veto e da decorrente invalidade da sua intempestiva oposição pelo Governador derivaria de ofensa a norma constitucional do processo legislativo, o que basta a elidir a alegação corrente de imunidade dos atos parlamentares **interna corporis**: se a existência e o alcance dessa imunidade ainda suscitam divergência, é consenso no tribunal a impertinência de sua oposição quando se cuide de deslindar questão de alçada constitucional do processo legislativo(v.g., MS22.503, 8.96, Corrêa, RTJ 169/181; MS22.494, 19.12.96, Corrêa).

Desta feita, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta e declarou a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº. 55, de 09/01/1995, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em acórdão que restou assim ementado:

Processo legislativo; veto mantido pelo Legislativo: decreto-legislativo que, anos depois, sob fundamento de ter sido o veto intempestivo, desconstitui a deliberação que o mantivera, e declara tacitamente sancionada a parte vetada do projeto de lei: inconstitucionalidade formal do decreto-legislativo, independentemente da indagação acerca da validade material ou não da norma por ele considerada sancionada: aplicação ao processo legislativo – que é verdadeiro processo – da regra da preclusão – que, como impede a retratação do veto, também obsta a que se retrate o Legislativo de sua rejeição ou manutenção: preclusão, no



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

entanto, que, não se confundindo com a coisa julgada – esta, sim, peculiar do processo jurisdicional -, não inibe o controle judicial da eventual intempestividade do veto.

É de se concluir: tanto a sanção quanto o veto são instrumentos irretratáveis, conforme largamente reconhecido pela doutrina e precedentes constitucionais, vez que aplicável ao processo legislativo a teoria da preclusão.

3. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

Apesar do mérito do Veto Presidencial não ser passível de controle jurisdicional, o devido processo legislativo constitucional deve ser preservado. Não é possível alegar “incorreção” para republicar veto ou sanção horas depois, dias depois ou um mês depois, sendo tais situações formalmente idênticas, como é inequívoco pela leitura do art. 1º, parágrafo 4º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e pela jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Após sancionada a Lei, não pode o Chefe do Poder Executivo vetá-la. Caso repute o texto inconstitucional, o Poder Executivo pode buscar o controle de constitucionalidade repressivo, na forma adequada, mas não pode se retratar de ato jurídico extintivo do processo legislativo.

No caso concreto, o que se tem é uma indevida retratação da sanção, passível de controle de constitucionalidade.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

Importa consignar que o processo legislativo, como espécie do direito processual²⁵, constituída pelo conjunto de regras que visam a produção de normas no ordenamento jurídico²⁶, constitui reconhecidamente matéria de estatura constitucional²⁷, e não de mero regimento²⁸.

Desta forma, o desrespeito às normas constitucionais de processo legislativo possibilita pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, tanto pelo método difuso quanto pelo concentrado²⁹.

O mérito do veto, como ato de natureza política, *a priori* sequer comportaria controle jurisdicional³⁰. Entretanto, em virtude da (i) irretratabilidade do veto e, conseqüentemente, da sanção presidencial; e da (ii) aplicabilidade do instituto da preclusão no processo legislativo, tal ato padece de inconstitucionalidade formal, de modo que sequer preenche o plano de existência na ordem jurídica.

²⁵ Conforme expressamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamento da ADI 1.254-1, conforme ainda será tratado, em detalhes, nesta ação direta. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.254-1/RJ**, de Relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, julgada em 09 de dezembro de 1999, D.J. 17/03/2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385459>>. Acesso em 06 de julho de 2020.

²⁶ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 12 Ed., Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 1355.

²⁷ Prevista no Título IV, Capítulo I, Seção VIII, da Constituição Federal de 1988.

²⁸ “Impertinência da preliminar suscitada pelo Advogado-Geral da União, de que a matéria controvertida tem caráter *interna corporis* do Congresso Nacional, por dizer respeito à interpretação de normas regimentais, matéria imune à crítica judiciária. Questão que diz respeito ao processo legislativo previsto na Constituição Federal, em especial às regras atinentes ao trâmite de emenda constitucional (art. 60), tendo clara estatura constitucional”. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.666/DF**, de Relatoria da Min. Ellen Gracie, julgado em 6 de dezembro de 2002.

²⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 13ª Ed., São Paulo: Editora Atlas, 2019, p. 425, *ebook*.

³⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1-7/RJ**, Relator: Min. Néri da Silveira, Julgado em 03/02/2000, D.J. 07/11/2003, Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348389>>. Acesso em 06 de julho de 2020.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



Núcleo de Política Criminal e
Execução Penal

Desta forma, não se trata, materialmente, de veto, mas sim de ato normativo atípico do Presidente da República, inconstitucional, que impede a vigência de lei regularmente sancionada.

Pelo exposto, a presente Nota Técnica será compartilhada e encaminhada como sugestão de propositura de ação de controle de constitucionalidade.

Curitiba, 6 de julho de 2020

André Giamberardino

Defensor Público – Coordenador do NUPEP

Julio Duailibe Salem Filho

Defensor Público – Coordenador Auxiliar do NUPEP

Luis Renan Coletti

Assessor Jurídico – Mestrando em Direito (UFPR)