

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Cumpre, inicialmente, analisar a preliminar arguida quanto à ilegitimidade ativa da Associação Brasileira das Empresas de Elevadores – ABEEL.

Consoante dispõe o art. 103, IX, da CRFB, são legitimados a propor ação direta de inconstitucionalidade as confederações sindicais e as entidades de classe de âmbito nacional. A legitimidade das entidades, por sua vez, pressupõe, conforme entendimento deste Supremo Tribunal Federal, o preenchimento dos seguintes requisitos: (i) que estas sejam compostas por pessoas naturais ou jurídicas; (ii) sejam representativas de categorias econômicas e profissionais homogêneas; e (iii) tenham âmbito nacional, o que significa ter representação em, pelo menos, 9 (nove) Unidades da Federação, por aplicação analógica do art. 7º, § 1º, da Lei 9.096/1995 (ADI 4294 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno).

Ainda, na esteira de pacífica jurisprudência deste Tribunal, as entidades listadas no art. 103, IX, da CRFB, embora legitimadas à propositura das ações de controle concentrado, devem demonstrar possuir pertinência temática entre o objeto da ação e a finalidade institucional constante do respectivo estatuto.

Quanto a esse aspecto, conhece-se a legitimidade quando o ato normativo questionado repercute diretamente em interesse específico de determinada categoria (ADI 5610, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-253 DIVULG 19-11-2019 PUBLIC 20-11-2019). Cito, para exemplificar:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA PRAZOS MÁXIMOS, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA DOS USUÁRIOS, PARA A AUTORIZAÇÃO DE EXAMES PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. 1. Encontra-se caracterizado o direito de propositura. Os associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico (prestação do serviço de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento caracteriza a unidade de propósito na representação associativa, afastando a excessiva generalidade que, segundo esta Corte, impediria o conhecimento da ação. 2. Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII)

não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I). 3. Os arts. 22, VII e 21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria. Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente atuarial. 4. Procedência do pedido.”

(ADI 4701, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe163 DIVULG 22-08-2014 PUBLIC 25-08-2014)

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL Nº 11.516/07. CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO IBAMA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. VIOLAÇÃO DO ART. 62, CAPUT E § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO EMISSÃO DE PARECER PELA COMISSÃO MISTA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 5º, CAPUT, E 6º, CAPUT E PARÁGRAFOS 1º E 2º, DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2002 DO CONGRESSO NACIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA NULIDADE (ART. 27 DA LEI 9.868/99). AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A democracia participativa delineada pela Carta de 1988 se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais, por isso que é de se conjurar uma exegese demasiadamente restritiva do conceito de entidade de classe de âmbito nacional previsto no art. 103, IX, da CRFB. 2. A participação da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade deve ser estimulada, como consectário de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, na percepção doutrinária de Peter Häberle, mercê de o incremento do rol dos legitimados à fiscalização abstrata das leis indicar esse novel sentimento constitucional. 3. In casu, a entidade proponente da ação sub judice possuir ampla gama de associados, distribuídos por todo o território nacional, e que representam a integralidade da categoria interessada, qual seja,

a dos servidores públicos federais dos órgãos de proteção ao meio ambiente. (...)”

(ADI 4029, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 26-06-2012 PUBLIC 27-06-2012 RTJ VOL-00223-01 PP-00203)

Nos presentes autos, a demanda foi proposta por entidade associativa que congrega empresas que atuam na fabricação, manutenção e instalação de elevadores, escadas rolantes e esteiras rolantes no território nacional (eDOC 70), o que indica a sua homogeneidade. A requerente possui associados em 15 Estados e no Distrito Federal, logo a abrangência nacional está devidamente demonstrada.

A ABEEL tem por finalidade institucional defender os interesses de seus associados; o ato impugnado, por sua vez, é o veto do Governador à projeto de lei que pretendia alterar o Código Estadual de Proteção Contra Incêndios e Emergências para, justamente, incluir normas relativas à segurança dos elevadores, com impacto direto na atividade de manutenção.

Tendo em vista que se declarada a inconstitucionalidade do veto, como pretende a Requerente, a promulgação do projeto de lei em questão traria significativos impactos não só financeiros, mas também na atuação direta das empresas associadas, entendo que a repercussão é suficiente a ensejar a legitimidade.

O acesso à jurisdição constitucional não deve ser visto de maneira a levar a efeito uma compreensão que, na interpretação constitucional, prestigie sentido que impossibilite o exercício dessa importante atribuição constitucional.

E, de fato, em algumas oportunidades, a Corte conheceu de ações objetivas nas quais a norma questionada era mais abrangente do que o objeto da entidade requerente ou seus efeitos eram apenas financeiros.

Cito, o julgamento da ADPF n. 324, proposta pela Associação Brasileira do Agronegócio ABAG, no qual a preliminar foi debatida em sessão plenária.

Naquela ocasião, defendi uma compreensão mais elástica desse plano da legitimidade, como ora ratifico, de maneira tal que não há razão para deixar de reconhecer legitimidade ativa à Associação Brasileira das Empresas de Elevadores – ABEEL.

No mérito, por sua vez, é caso de improcedência da ação direta.

O ponto central do argumento trazido pela inicial é o de que o veto

oposto pelo Governador do Estado de São Paulo ao Projeto de Lei Complementar nº 81/2019 não teria observado o prazo imposto pelo artigo 66, § 1º, da Constituição Federal, em descumprimento ao devido processo legislativo.

Tendo desrespeitado o prazo constitucional de 15 dias úteis para vetar a lei, o texto do projeto de lei deveria ser necessariamente sancionado, restabelecendo a eficácia da Lei Complementar estadual nº 81/2019.

Da leitura da inicial, constato, que a controvérsia cinge-se à definição do termo final do prazo previsto pela Constituição Federal para oposição de veto pelo Chefe do Poder Executivo. Nos termos postos pelo Governador do Estado, *“a vexata questio, portanto, é saber quando se dá o ato que transfere, do Poder Executivo ao Poder Legislativo, a atribuição de continuar o processo legislativo: (i) da data da publicação das razões de veto no Diário Oficial, como sustenta a autora, ou (ii) da data do recebimento das razões de veto pelo Poder Legislativo”* (eDOC 43, 11).

O argumento é de que *“foi ultrapassado em 1 (um) dia o interregno, pois (...) conforme se extrai do andamento da Assembleia Legislativa, (...) a publicação do veto ocorreu no dia 04/02/2023 (sábado) quando em verdade deveria ter ocorrido até o dia 03/02/2023 (sexta-feira)”* (eDOC 1, p. 10).

Forçoso concluir que a Requerente parte da premissa de que o prazo termina com a publicação do veto, entendimento esse que não encontra correspondência na literalidade do dispositivo constitucional e, tampouco, na jurisprudência desta Suprema Corte. Eis o inteiro teor da norma:

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.*

A disciplina constitucional do processo legislativo estabelece o prazo de 15 dias úteis para o exercício do poder de veto pelo Presidente da República, tendo como seu termo inicial a data do recebimento do projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo, e fixa o prazo de 48 horas

para a respectiva comunicação ao Poder Legislativo, não fazendo qualquer menção à publicação oficial do ato.

Destaco que a data do veto não se confunde com a data da sua publicação, assim como na contagem de prazo no processo civil ordinário, o *dies a quo* ou o *dies ad quem* não se confundem com a data da publicação, configurando momentos processuais distintos.

Nesse sentido, ao se debruçar sobre as diretrizes apontadas pelo §1º do art. 66, da Constituição Federal, assim se manifestou o Ministro Alexandre de Moraes quanto à contagem do prazo, durante o julgamento da ADPF 893, Redator para o acórdão Min. Roberto Barroso:

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

Conforme aponta a Advocacia- Geral da União, *“igualmente se esclareceu, nesse julgamento, que a formalização do veto pelo Chefe do Poder Executivo (ou seja, independentemente da respectiva publicação) constitui marco temporal para efeito de cumprimento do prazo estabelecido pelo artigo 66, § 1º, da Constituição Federal”* (eDOC 55, p. 12).

Em caso paradigmático, anteriormente julgado, assim se manifestou o Relator Ministro Gilmar Mendes:

“Perfilhando a noção de lei como ato complexo, a Constituição de 1988 dedicou razoável atenção ao modo pelo qual se desenvolvem as relações entre Poder Legislativo e Poder Executivo quando da passagem da etapa da deliberação legislativa para a etapa da deliberação executiva. O art. 66, caput e parágrafos, enuncia modalidades de sanção e veto, demarca elementos e formalidades essenciais e – o que se revela central para o caso em apreço – assina prazos e estatui consequências em hipótese de descumprimento”.

(ADPF 714, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 23.02.2021)

Naquele julgamento, considerou-se que, recebido o projeto pelo Poder Executivo no dia 12.6.2020, sexta-feira, o prazo de 15 dias úteis para oposição de veto encerrou-se em 2.7.2020, quinta-feira, ainda que tenha ocorrido a publicação das razões apenas no dia 3.7.2020, sexta-feira.

Assim, esclareço que, nos termos da Constituição Federal a contagem do prazo de 15 dias úteis tem como marco inicial o primeiro dia útil subsequente à data de recebimento da matéria pela chefia do Poder Executivo e, como termo final, a comunicação do veto ao Poder Legislativo.

In casu, conforme comprovado nos autos (eDOC 44), o Governador do Estado de São Paulo, recebeu o referido projeto de lei para deliberação em 12.01.2023, e comunicou o veto ao Poder Legislativo em 03.02.2023, sexta-feira. Concluo, portanto, que não há que se falar em extemporaneidade. O ato que encerra tal fase do processo legislativo se deu no décimo quinto dia, dentro do prazo, apto a produzir efeitos.

Reafirmo que a data do veto não se confunde com a data da sua publicação e que, portanto, o Projeto de Lei Complementar nº 81/2019 foi tempestivamente vetado pelo Governador do Estado de São Paulo.

Ante o exposto, reconheço a constitucionalidade do veto oposto ao Projeto de Lei Complementar do Estado de São Paulo, nº 81, de 2019 e julgo improcedente a presente arguição.

É como voto.