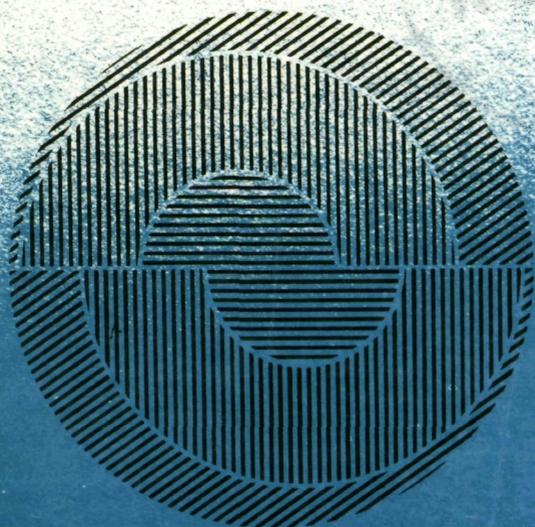


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1986

ANO 23 • NÚMERO 89

# O veto nos Estados presidencialistas

(Algumas reflexões sobre o veto no Brasil  
e nos Estados Unidos)

MAURO ANDRADE ROSA  
Advogado

## SUMÁRIO

- I — INTRODUÇÃO
- II — CONCEPÇÃO HISTÓRICA DO VETO
  - Noção do Veto
  - Natureza do Veto
  - Motivos do Veto
- III — CLASSIFICAÇÃO DOS VETOS
  - Quanto à forma
  - Vetos explícitos
  - Vetos tácitos
  - Quanto à extensão
  - Veto absoluto
  - Veto limitado
  - Veto suspensivo
  - Veto qualificado
  - Veto total
  - Veto parcial
  - Reenvio
  - Vetos translativos
  - Veto translativo popular
  - Veto translativo oligárquico

#### IV — O VETO NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

- O veto no Brasil Império
- Constituições da República
- O veto na Constituição de 1891
- O veto na Constituição de 1934
- O veto na Constituição de 1937
- O veto na Constituição de 1946
- O veto na Constituição de 1967

#### V — O VETO NA CONSTITUIÇÃO AMERICANA

#### VI — CONCLUSÃO

#### — BIBLIOGRAFIA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

(Emenda Constitucional n.º 1)

“Art. 59 — Nos casos do art. 43, a Câmara na qual se haja concluído a votação enviará o projeto ao Presidente da República que, aquiescendo, o sancionará; para o mesmo fim, ser-lhe-ão remetidos os projetos havidos por aprovados nos termos do § 3.º do art. 51.

§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. Se a sanção for negada, quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto.

§ 2.º — Decorrida a quinzena, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 3.º — Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que, dentro de quarenta e cinco dias, em votação pública, obtiver o voto de dois terços dos membros de cada uma das Casas. Nesse caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 4.º — Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será considerado mantido.”

## CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

2. "Todo projeto de lei aprovado pela Câmara dos Representantes e pelo Senado deverá, antes de se tornar lei, ser remetido ao Presidente dos Estados Unidos. Se o aprovar, ele o assinará; se não, o devolverá acompanhado de suas objeções à Câmara em que teve origem; esta então fará constar em ata as objeções do Presidente, e submeterá o projeto a nova discussão. Se o projeto for mantido por maioria de dois terços dos membros dessa Câmara, será enviado, com as objeções, à outra Câmara, a qual também o discutirá novamente. Se obtiver dois terços dos votos dessa Câmara, será considerado lei. Em ambas as Câmaras, os votos serão indicados pelo "Sim" ou "Não", consignando-se no livro de atas das respectivas Câmaras os nomes dos membros que votaram a favor ou contra o projeto de lei. Todo projeto que não for devolvido pelo Presidente no prazo de dez dias a contar da data de seu recebimento (excetuando-se os domingos) será considerado lei tal como se ele o tivesse assinado, a menos que o Congresso, suspendendo os trabalhos, torne impossível a devolução do projeto, caso em que este não passará a ser lei."

### I — INTRODUÇÃO

Ao propormos escrever sobre o veto, tivemos em mente apenas tecer algumas considerações sobre esse instituto que, para alguns publicistas, encontra-se em franca decadência, ou seja, no seu declínio, em decorrência do fenômeno generalizado de fortalecimento do Poder Executivo, especialmente na elaboração das leis.

Sem aceitar o negativismo dos que apregoam e vaticinam a "morte" do instituto do veto, aceitamos como verdade que as formas do veto se modificam no tempo e no espaço, permanecendo imutável a sua natureza, seja como "recusa de sanção", "veto", "negative", "renvoi", "rejet", ou, no direito francês, como "demande de nouvelle délibération", que são fases da evolução do poder de recusa. O veto foi, sem dúvida, sempre uma instituição de crise: o resultado de compromissos entre forças sócio-políticas que lutam para substituir, contra outras que querem conquistar o poder.

Ao analisar o veto, não podemos perder de vista as causas fundamentais que determinam o seu exercício, conforme ensina NAVARRO DE BRITTO: sistemas de Governo e as forças políticas.

Segundo esse autor, em sua tese de Doutorado pela Universidade de Paris, "o modo de escolha do Chefe do Estado, bem como as relações funcionais e orgânicas entre os poderes condicionam a frequência no uso desta medida excepcional que é o veto. De outro lado, a eleição direta do Chefe do Estado e a separação dos poderes engendram o emprego muito mais frequente da "negativa" nos sistemas presidencialistas" (1).

## II — CONCEPÇÃO HISTÓRICA DO VETO

Muito embora possa ser encontrado na Grécia antiga um esboço do veto sob a forma de consulta popular, podemos afirmar, com toda a segurança, na esteira de MÁRIO CASASANTA, que "o veto nasceu em Roma... representa mesmo o marco de um dos períodos culminantes da civilização" (2).

Em Roma, encontramos os antepassados do veto sob a forma de *intercessio* e a *auctoritas*, refletindo a luta permanente entre a democracia e a aristocracia.

Suprimido por Sila, que sempre se preocupou em dar a Roma uma forte organização aristocrática, o veto ressurgiu sob Pompeu, que sucedeu a Sila e favoreceu a democracia, restituindo aos tribunos as velhas prerrogativas, entre as quais se encontrava o veto.

Veto (do latim *vetare* — proibir, vedar, opor) é, nesse sentido, a oposição à execução de um ato, pelo tribuno da plebe ou por um magistrado igual ou superior. Sob a República romana, existiam apenas meios excepcionais de combater sentença proferida. Um desses meios era a *intercessio* pela qual o magistrado ou um tribuno impedia o ato, opondo o seu veto.

Afirma JACQUES ELUL: "cada tribuno pode opor sua vontade a toda decisão que considere prejudicial à plebe". Mais à frente, acrescenta ELUL: "Este veto é mais poderoso do que o de qualquer outro magistrado. Pode paralisar, sem anulá-las, as ordens dos cônsules, as deliberações do Senado, as proposições de leis, os votos dos comícios. O tribuno pode, pois, paralisar inteiramente o Estado impedindo-o de tomar uma decisão, ou aplicar qualquer decisão" (3).

(1) BRITTO, Luiz Navarro. *O Veto Legislativo, Estudo Comparado*. Ministério da Justiça e Negócios Interiores, DF, 1966, p. 136.

(2) CASASANTA, Mário. *O Poder de Veto*. Edição Os Amigos do Livro, Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte.

(3) ELUL, Jacques. *Histoire des Institutions*. Paris, Presses Universitaires de France, 1970, 3ª edição, p. 268.

Segue o veto a sua trilha, e em sua trajetória evolutiva constatamos que ele surge já na Idade Média, na Inglaterra, através da oposição do rei a determinados requerimentos formulados nos **petitions**. Transforma-se o veto numa prerrogativa real.

Ensina-nos MÁRIO CASASANTA que: “Na Inglaterra o rei fazia e teoricamente ainda faz parte do Parlamento. Todos os projetos de lei deviam receber-lhe a aprovação, sem a qual não seriam lei de modo algum. Cabia-lhe também o direito de veto. Podia dirigir mensagens ao Parlamento, convocá-lo, prorrogá-lo, adiá-lo, dissolvê-lo. Se aprovava, escrevia **le roi le veult** e se desaprovava, **le roi s’avisera**” (4).

No século XVII aparecem as chamadas leis fundamentais (não suscetíveis de revisão) que CROMWELL julga imutáveis. Em seguida surgem as normas circunstanciais, resultado de um acordo entre o Parlamento e o Lorde Protetor. Ao contrário das normas fundamentais, estas normas podem ser revistas. Nesse caso, se não concordasse com qualquer modificação proposta, tinha o Lorde Protetor à sua disposição um legítimo **veto absoluto**.

Depois das leis fundamentais e das regras circunstanciais vinham as leis ordinárias, que o Parlamento votava. Neste caso o Lorde Protetor possuía apenas um simples direito de solicitar nova deliberação, ou seja, o direito de **veto mínimo (veto limitado)**, o que não impedia esta proposição de adquirir condição de lei rapidamente.

É interessante ressaltar que desde 1707, no tempo da Rainha Ana, o veto não é aplicado. Isto se explica pelo fato de que pertence, quase que de modo exclusivo, ao Gabinete a iniciativa das leis. Com a evolução do regime parlamentar, o veto entra em decadência na Inglaterra, caindo no esquecimento e ressurgindo, no fim do século XVIII, nos Estados Unidos e na Europa Continental, sob a forma de **veto qualificado**.

Relembra LUIZ NAVARRO DE BRITTO que: “A Constituição de 1787, inspirada na Constituição do Estado de Massachussetts de 1780, se encarrega de propagar, com o regime presidencial, o novo veto, nas repúblicas latino-americanas” (5).

ALEXANDER HAMILTON, de cuja pena saiu mais da metade dos ensaios publicados nas Memórias de **O Federalista**, sob o pseudônimo de **Publius**, ao defender a conveniência do veto, absoluto ou restrito, afirma que o poder de vetar conferido ao Presidente “não só serve de defesa ao Executivo como também fornece garantia adicional contra a decretação de leis inconvenientes. Estabelece controle salutar sobre o corpo legislativo. . .” e adiante completa: “o motivo primordial para

(4) CASASANTA, Mário. *Op. cit.*, pp. 127 e 128.

(5) BRITTO, Luiz Navarro. *Op. cit.*, p. 11.

conceder-se ao Executivo o poder em questão consiste em capacitá-lo a defender-se, e, em seguida, aumentar as probabilidades a favor da comunidade contra a aprovação de leis más em virtude de pressa, inadvertência ou intenção" (6).

A negativa pura e simples idealizada por HAMILTON não vingou êxito entre os convencionais. Prevaleceu o veto delineado por PINKNEY: reconsideração do projeto pelo Legislativo; dois terços para a nova aprovação; sanção presumida, se o Presidente não assinava em 10 dias e não conversão em lei, se o Presidente não assinasse os projetos depois do encerramento das sessões.

Do texto aprovado pelos convencionais de Filadélfia extraímos a conclusão de que o veto americano não é uma cópia inglesa, mas sim fruto de uma experiência local: a convenção limitou-se a adotar e adaptar o instituto já existente no Estado de Massachussetts.

Assim, em que pese à influência de WILSON e HAMILTON, partidários do veto absoluto contra toda espécie de legislação, como o encontrado na Metrópole, foi aprovado o veto condicional tirado da Constituição de Massachussetts, que era um poder para assegurar a divisão de poderes e não uma prerrogativa pessoal como encontrado no sistema inglês.

Segundo ensinamento de MARIO CASASANTA "dois motivos afastavam os convencionais dessa cópia: primeiro, a amarga lembrança que deviam guardar do veto colonial; segundo, o conhecimento que tinham de que desde a revolução os reis da Inglaterra haviam perdido praticamente essa prerrogativa" (7).

### Noção do Veto

De acordo com a legislação brasileira em vigor, os projetos de lei aprovados pelo Congresso, que não sejam da sua competência exclusiva, carecem da sanção do Presidente, a qual significa a sua aquiescência à matéria votada. Assim, é a sanção uma formalidade constitutiva da lei. A sanção pode ser **expressa**, quando outorgada pelo Presidente dentro do prazo fixado pela Constituição, e **tácita** se no decorrer do prazo não houver manifestação da vontade presidencial. É dentro do prazo, no caso brasileiro, 15 dias, que o Presidente pode recusar a sanção por considerar todo o projeto (veto total) ou algumas de suas disposições (veto parcial) inconstitucionais ou contrários ao interesse público.

Do texto acima, concluímos com MANOEL GONÇALVES F. FILHO que "o veto é a recusa da sanção. É manifestação de discordân-

(6) HAMILTON, Jay e Madison. *O Federalista*. Trad. REGGI ZACCONI DE MORAIS. Rio, Editora Nacional de Direito, 1959, nº 73.

(7) CASASANTA, Mário. *Op. cit.*, pp. 134 e 135.

cia do Presidente da República em relação ao projeto aprovado pelo Congresso Nacional. Há de ser sempre expresso e motivado. Tem efeito meramente suspensivo” (8).

É, portanto, o veto a recusa total ou parcial que manifesta o Chefe do Executivo — Presidente, Governador ou Prefeito — à proposição de lei, devolvendo-a ao Poder Legislativo para ser reapreciada, podendo ser rejeitado ou mantido.

Para NAVARRO DE BRITTO “o veto legislativo é a faculdade, acordada ao Chefe do Estado, de impedir a adoção de uma lei, cujo texto já foi aprovado pelas Câmaras” (9).

Também na obra de MÁRIO CASASANTA vamos encontrar uma definição jurídica do veto como sendo “o poder que se confere ao Chefe do Executivo de devolver ao Congresso o projeto de lei que julgar inconstitucional ou inconveniente aos interesses nacionais, para efeito de uma nova consideração” (10).

Para BOMPARD (11), o veto não é um fato diferente da sanção, mas sim a sua contrariedade, uma oposição à própria sanção. É a negação da sanção, vinculando sua existência à defesa da Constituição e no interesse da separação de poderes.

Para muitos publicistas, o veto não é apenas a negativa da sanção, mas sim um consectário dela, porque existe uma vez que ela existe. Afirmam ainda que a prova maior que se dá de que o veto é consequência da sanção, está em que só existe o veto onde pode haver sanção.

Outros, entre os quais se encontra CASASANTA, afirmam que, em nosso regime, se dá exatamente o contrário, pois é antes a sanção que deve existência ao veto. É uma consequência do veto: existe porque o veto existe.

Para completarmos a noção do veto, temos que considerar dois elementos essenciais: “a natureza do veto” e “os motivos do veto”.

### Natureza do Veto

Uma discussão que muito tem arrebatado os estudiosos da matéria é se o veto é ato de caráter legislativo ou executivo.

Enquanto alguns consideram o veto como um ato legislativo, isto é, uma manifestação de vontade que perfaz a lei, outros já o

---

(8) FERREIRA FILHO, Manuel G. *Comentários à Constituição Brasileira*. Sarai-va, 1977, 2º volume, p. 58.

(9) BRITTO, Luiz Navarro, *Op. cit.*, p. 13.

(10) CASASANTA, Mário. *Op. cit.*, p. 64.

(11) BOMPARD, Raul. *Le Veto du Président de la République et la Sanction Royale*. Paris, Arthur Rousseau, Éditeurs, 1906, p. 89.

encaram como um ato executivo procedido em etapa posterior à constituição ou perfeição da lei.

De acordo com estes últimos, que distinguem o "veto presidencial" da "recusa de sanção" concedida aos Reis, somente a segunda pode ser valorada como um ato legislativo, pois o monarca "faz parte integrante do Poder Legislativo" e o seu assentimento "rend, seul, la loi parfaite" (12).

Na Constituição norte-americana, comentada por VAN HOLST no **Constitutional Law of the United States**, conforme citação de OTACILIO ALECRIM (13), o veto é ato de caráter executivo, porque a Constituição confere função legislativa exclusivamente ao Congresso. Assim, o veto não deve ser considerado como uma parte do Poder Legislativo, pois o Congresso sozinho é o autor das leis. O direito de veto permite unicamente paralisar as disposições editadas pelo Parlamento.

No entanto, a maioria dos estudiosos do assunto pensa de modo diferente, porque considera o veto ato de caráter legislativo, tendo em vista ser de evidente cooperação na elaboração da lei.

Já no nosso direito pátrio, o mestre AURELINO LEAL (14) opina que a sanção presidencial e, portanto, o veto, não constitui uma colaboração na feita das leis. Para ele, a expressão aquiescência exprime ato diferente de colaboração. Aquiescer é consentir, enquanto que colaborar é ajudar outro nas suas funções. Assim, somente uma vez, na vida de um projeto, o Presidente é colaborador do Legislativo: quando exerce a iniciativa governamental, apresentando-lhe propostas de lei. Mais adiante, afirma AURELINO que o Presidente nada acrescenta às propostas do Congresso, não lhes toca na contextura. Examina-as, submete-as ao contraste constitucional e utilitário.

Contestando AURELINO LEAL, diz CASASANTA: "se se considera a autoridade que o aplica, o veto é, em nosso regime, ato de caráter executivo; se se considera a natureza, é ele de caráter legislativo, pois importa colaboração, e não pequena, na obra legislativa, sobretudo quando é parcial caso em que BARBALHO chega a considerá-lo uma verdadeira emenda supressiva" (15).

Como se pode ver, parece que as objeções que se fazem visando a negar a natureza legislativa do veto gravitam em torno de dois argumentos: o princípio da separação dos poderes e a intervenção do veto na fase da eficácia da lei.

(12) BOMPARD, Raul. *Op. cit.*, pp. 10 e 89.

(13) ALECRIM, Otacilio. *O Sistema de Veto nos Estados Unidos*. Rio, Instituto de Estudos Políticos, 1954, pp. 31 e 85.

(14) LEAL, Aurelino. *Teoria e Prática da Constituição Brasileira*. Rio, F. Brigulet e Cia. Editores, 1924, pp. 22, 224 e 845.

(15) CASASANTA, Mário. *Op. cit.*, p. 91.

Sobre o papel legislativo do Presidente, embora não seja tão importante quanto o do Primeiro-Ministro num regime parlamentarista, não se deve cometer o erro de subestimá-lo, pois as Constituições, no caso especial do Brasil e dos Estados Unidos, outorgam a ele o poder de veto sobre toda a legislação. Já declarou a Corte Suprema dos Estados Unidos que “a Constituição, ao conceder ao Presidente o direito de rejeição condicional da legislação — geralmente chamado veto —, confia-lhe uma autoridade e impõe-lhe uma obrigação da mais alta importância”.

Na feliz afirmativa de BERNARD SCHWARTZ, “o poder de veto tornou-se assim uma ameaça permanente aos patrocinadores de projetos e tem-se constituído num instrumento de negociação para a elaboração de outros projetos em substituição aos rejeitados” (16).

### Motivos do veto

Tanto na Constituição do Brasil como na americana o Presidente tem de apresentar as objeções ao devolver um projeto ao Congresso para reapreciação. Assim, a recusa, que se faz através do veto, tem de ser fundamentada, motivada. Dois são os motivos, os fundamentos aceitos para a recusa da sanção: a inconstitucionalidade e a inconveniência. No primeiro caso, somente quando há incompatibilidade com a Lei Magna, ou seja, um motivo estritamente jurídico. No segundo, trata-se de motivo estritamente político, que envolve uma apreciação de vantagens e desvantagens.

Por inconstitucionalidade, o veto revela o Presidente como guardião da ordem jurídica; por inconveniência, já apresenta o Chefe do Executivo como defensor do interesse público.

Nos Estados Unidos, nos primeiros anos da República, o veto foi usado com muita parcimônia e o seu emprego só se deu por inconstitucionalidade dos projetos. Durante os quarenta primeiros anos do Governo Republicano, o Presidente após o veto apenas nove vezes. O uso tão restrito do veto, nos Estados Unidos, nos seus primórdios, é explicado pela juventude do regime e o respeito, quase religioso, à teoria da separação dos poderes, além da hegemonia histórica das Assembléias.

Na opinião de NAVARRO DE BRITTO, “contrariamente ao veto por inconstitucionalidade, o veto por inoportunidade torna o legislador ativo. Ele alimenta a dialética parlamentar — abre e provoca discussões — de maneira positiva. . .” (17).

(16) SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Rio, Forense, 1966, p. 130.

(17) BRITTO, Luiz Navarro. *Op. cit.*, p. 30.

### III — CLASSIFICAÇÃO DOS VETOS

Tendo em vista as diversas classificações existentes, tanto no Brasil como nos Estados Unidos, optamos pela que nos pareceu mais clara, mais lógica e detalhada, que é a classificação de NAVARRO DE BRITTO <sup>(18)</sup>:

#### I — Quanto à forma

1 — **explícitos**

2 — **tácitos**

#### II — Quanto à extensão

1 — **absoluto**

2 — **limitado**

2.1 — **suspensivo**

2.2 — **qualificado**

2.2.1 — **total**

2.2.2 — **parcial**

2.3 — **reenvio**

3 — **translativo**

3.1 — **popular**

3.2 — **oligárquico**

#### I — Quanto à forma

Objetivando acentuar a diferença entre o **veto** e **recusa de sanção**, distinguem-se os vetos do Chefe do Poder Executivo em explícitos ou tácitos.

#### 1 — Vetos explícitos

A ausência de sanção, na legislação brasileira, dentro do prazo constitucional, não faz caducar o projeto. Pelo contrário, o torna lei, perfeita e acabada, porque o silêncio do Chefe do Executivo implica em sanção. Assim, o veto deve ser manifestado em termos expressos, sem equívocos.

De acordo com a Constituição brasileira, a oposição do veto deve ser manifestada na quinzena. Somente a fundamentação do veto é que pode ser comunicada até quarenta e oito horas, depois da quinzena.

(18) BRITTO, Luiz Navarro. *Op. cit.*, pp. 32 até pág. 62.

Com exceção da Constituição brasileira de 1824 (art. 67 — “Se o não fizer dentro do mencionado prazo, terá o mesmo efeito como se expressamente negasse a sanção”), a lei não concede ao **rejet** o benefício do silêncio. O seu valor jurídico encontra-se na deliberação negativa expressamente manifestada pelo Chefe do Estado.

Assim, em quase todos os Estados republicanos, torna-se obrigatório o caráter explícito do veto. Em quase todas as monarquias, existiam fórmulas obrigatórias, ou seja, certas expressões para o exercício do veto. Na Constituição Imperial do Brasil, no seu art. 64, consta que, ao recusar o seu Consentimento, o Imperador deveria responder nos seguintes termos: “O Imperador quer meditar sobre o projeto de lei, para a seu tempo o resolver.”

Acresce ainda que, com raras exceções (Finlândia e Portugal), o projeto rejeitado pelo Chefe de Governo deve ser encaminhado ao Congresso acompanhado de mensagem expondo os motivos da decisão. Diferente da sanção, que exige apenas a assinatura do texto, o ato negativo do Presidente deve ser motivado. Sem uma justificativa escrita, as Câmaras devem desconhecer o ato do Chefe do Executivo. Tanto nas Constituições brasileiras, de 1891 até a atual, como na Constituição americana, a alegação dos motivos, das objeções é condição **sine qua non** para a reapreciação do projeto pela Câmara.

## 2 — Vetos tácitos

Inicialmente, deve-se ressaltar que a forma tácita do veto não é muito divulgada nos Estados republicanos. No Brasil, como já frisamos acima, o silêncio do Chefe do Poder Executivo implica em sanção do projeto apresentado e não na sua recusa.

Nos Estados Unidos existe uma forma de veto implícito que se encontra na última parte da seção VII do art. 1º da Constituição. De acordo com esse dispositivo, o Presidente da República dispõe de 10 dias para reenviar o projeto, sob pena de aprovação tácita, a “menos que o Congresso, suspendendo os trabalhos, torne impossível a devolução do projeto, caso esse em que não passará a ser lei”.

Segundo NAVARRO DE BRITTO<sup>(19)</sup>, os Presidentes Monroe, Johnson e Cleveland foram freqüentemente ao Capitólio nas últimas horas de sessões, a fim de poderem assinar os projetos antes que o Congresso entrasse em recesso. No entanto, se o Presidente não assina o projeto, seu silêncio provoca o que os autores chamam de **pocket-veto**. Desta forma, os projetos lançados no final das Legislaturas ficam engavetados na mesa do Chefe de Estado. Assim, diz WILSON ACCIOLI<sup>(20)</sup>, o Presidente dos Estados Unidos, quando pretende pôr

(19) BRITTO, Luiz Navarro. *Op. cit.*, p. 41.

(20) ACCIOLI, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*. Rio. Forense, 1978, pp. 338 e 339.

termo a um projeto, de modo que, mesmo vetando-o totalmente, uma vez que lhe é negado o veto parcial, não corra o risco de ser obrigado a aceitá-lo, posteriormente, em decorrência da derrubada de seu veto, aplica o que conhecemos como **veto de bolso** (pocket-veto). Ainda segundo ACCIOLI, citando BINKLEY e MOSS, esta espécie de veto não é suspensivo, mas definitivo, e desde que uma torrente de projetos possa se acumular na mesa do Presidente, no término da sessão, torna-se então extraordinariamente significativo tal poder nas suas mãos.

Esse veto de bolso corresponderia ao veto absoluto.

Portanto, o veto tácito decorre da passividade do Chefe de Estado. Seu silêncio significa oposição do veto.

## II — Quanto à extensão

Muito embora a faculdade de impedir seja sempre a mesma, o seu raio de ação e de efeitos varia em diversos graus. Temos, quanto à extensão, três formas de veto, as quais serão examinadas adiante.

### 1 — Veto absoluto

Diz-se veto absoluto quando a oposição do Chefe de Estado não pode ser removida por qualquer nova deliberação do Poder Legislativo. No entanto, nas Constituições modernas são raros os casos de veto absoluto. Modernamente, os países recusam essa modalidade de veto.

Embora defendido por ALEXANDER HAMILTON, a Convenção de Filadélfia, onde se elaborou a Constituição de 1787, não adotou o veto absoluto, mas o suspensivo ou qualificado.

Usando dessa faculdade, o Chefe de Estado impede definitivamente a criação das leis, paralisando a vontade parlamentar que não dispõe de nenhum meio jurídico para eliminá-la.

O veto absoluto é uma instituição dos Estados monárquicos, muito embora não tenha sido muito utilizado mesmo nos reinos constitucionais. Nas Constituições republicanas vamos encontrar esse tipo de veto somente nos Estados Unidos. Trata-se do **pocket-veto** já estudado acima, que não tem precedente em país algum.

Segundo a lição do mestre MÁRIO CASASANTA, "o veto absoluto convém, sobretudo, às monarquias. . . Esta espécie de veto oferece um caráter passivo, é simplesmente a ausência da sanção, não exige assinatura real, nem referenda ministerial. . ." (21).

### 2 — Veto limitado

Com o veto limitado, a oposição do Presidente da República apenas paralisa temporariamente os projetos, até uma decisão final do

(21) CASASANTA, Mário. *Op. cit.*, p. 111

Congresso. Torna-se assim o veto limitado na sua extensão. É, sem dúvida nenhuma, a cristalização das conquistas parlamentares. Vamos abaixo estudar o veto suspensivo, o veto qualificado e o reenvio, que são formas de veto limitado.

## 2.1 — Veto suspensivo

Na classificação de AURELINO LEAL<sup>(22)</sup>, veto suspensivo é o que acarreta para o Poder Legislativo um novo exame do projeto, à vista das razões apresentadas pelo Executivo para não sancioná-lo, por inconstitucional ou por ser contrário aos interesses nacionais.

Da lição de AURELINO LEAL deduzimos que o veto suspensivo é a faculdade de se obrigar o Poder Legislativo a se pronunciar de novo, seja sobre o veto total, que abrange todo o projeto, seja sobre o veto parcial, que atinge parte do projeto.

Temos, portanto, que o veto suspensivo é de uso mais intenso, uma vez que não invalida o projeto, mas apenas devolve-o ao órgão legislativo para nova apreciação.

O veto suspensivo, que foi criado pela Constituição francesa de 1791, encarnou a vitória das idéias liberais.

## 2.2 — Veto qualificado

Chama-se veto qualificado, o que certos autores chamam de condicional, a negativa do Chefe de Estado que o Congresso pode derrubar pelo voto de uma maioria parlamentar especial, já prevista na Constituição. É uma forma mais avançada, que o veto suspensivo, criada pela Convenção de Filadélfia. Enquanto que no qualificado há exigência de **quorum** especial (maioria), no veto suspensivo esta exigência é secundária uma vez que a segunda votação se realiza em outra legislatura.

No dizer do insigne NAVARRO DE BRITTO "... no curso de suas numerosas adaptações, notadamente nos diferentes Estados-Membros dos EUA, concedeu-se ao Chefe do Estado o direito, não somente de se opor a todo o **bill**, por inteiro, mas ainda, parcialmente, a apenas certas disposições do projeto"...<sup>(23)</sup>

Vamos examinar agora as duas formas de veto qualificado: o total e o parcial.

### 2.2.1. — Veto total

O veto, seja total, seja parcial, é apenas suspensivo. Não é ato de deliberação negativa, do qual resulta a rejeição definitiva do proje-

(22) LEAL, Aurelino. *Op. cit.*, p. 845.

(23) BRITTO, Luiz Navarro. *Op. cit.*, pp. 49 e 50.

to, o veto absoluto, mas é ato de recusa, cujo reexame pelo Legislativo poderá ser superado por maioria qualificada.

Quando a recusa do Chefe do Executivo incide sobre todo o projeto, por motivos que alegará, dizemos que o veto é total, que é uma instituição americana.

No Brasil, a Constituição do Império consagrava o direito de veto total no seu art. 84. No mesmo sentido prescreve a Constituição de 1891, no seu art. 37, § 1º. Não era conhecido ainda o veto parcial que vamos estudar logo abaixo.

### 2.2.2 — Veto parcial

Considerado em seus efeitos, o veto parcial é uma originalidade de nosso direito e foi adotado pela primeira vez na reforma constitucional de 1926. No entanto, Constituições estaduais tanto do Brasil como dos Estados Unidos já conheciam o veto parcial.

O Estado de Arkansas, nos EUA, foi o primeiro que introduziu em sua Constituição, em 1859, o veto qualificado parcial:

“O Governador pode desaprovar todo o artigo (item) ou todos os artigos de todo o projeto de lei sobre abertura de créditos, desde que compreendendo artigos distintos.”

Já em 1861, era a vez do Estado da Geórgia. Em mensagem de janeiro de 1938, Roosevelt informava que 39 Estados americanos já tinham inserido em suas Constituições o veto parcial.

Como já afirmamos acima a Constituição brasileira de 1891 não cuidou do veto parcial, a exemplo da Constituição americana, da qual recebeu enorme influência.

Embora tenha sido o Brasil pioneiro na introdução do veto parcial, é de salientar que sua criação objetiva atende a uma necessidade universalmente sentida, que era a de dar ao Executivo os meios para arrancar, dos textos legislativos, os famosos **pingentes** ou **caudas** que eram acrescentados maliciosamente durante o debate parlamentar. Esses **riders**, assim chamados pelos norte-americanos, eram disposições estranhas ao texto em elaboração, quase sempre nos projetos de leis orçamentárias que, obrigatoriamente, tinham de ser sancionados pelo Presidente, se não pretendesse fulminar todo o projeto.

O Presidente, sem o veto parcial, encontrava-se desarmado diante dos **riders** que constituem uma forma sutil de chantagem política.

Para evitar os abusos dos parlamentares, o veto parcial tornou-se imprescindível, muito embora passasse entre nós a servir para abusos por parte do Governo, pois se doutrinariamente o veto parcial não servisse para desfugar o projeto, na prática o Executivo colhia pelo

veto, até palavras isoladas dentro do texto, mudando-lhe muitas vezes radicalmente o sentido.

Como reação a essa prática abusiva do Executivo, a Emenda Constitucional nº 17 à Constituição brasileira de 1946 restringiu o veto parcial ao texto de "artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea". No entanto, a Emenda Constitucional nº 1/69 à Carta de 1967 fez voltar a situação anterior.

Muitos no Brasil criticaram os orçamentos rabilongos, os enxertos de medidas estranhas à matéria financeira. Este mal foi comum tanto no período do Império como na República. RUI BARBOSA combatia essa forma de corrupção e já pregava na tribuna e na imprensa a necessidade de extirpar esse cancro do orçamento.

Em sua mensagem ao Congresso, em 1922, Epiácio Pessoa, com a coragem que lhe era peculiar, denunciou, com veemência, essa imoralidade.

Coube a Arthur Bernardes, quando Presidente da República, a iniciativa do projeto de revisão constitucional visando a extirpar esse mal que corrompia a administração pública, introduzindo na Emenda Constitucional de 1926 o veto parcial e proibindo as caudas orçamentárias.

Para melhor compreensão dessa medida saneadora, vale a pena transcrever o artigo da Constituição brasileira de 1891, após a Emenda nº 33, de 1926:

"Art. 37 — O projeto de lei, adotado numa das Câmaras, será submetido à outra; e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao Poder Executivo que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1º — Quando o Presidente da República julgar um projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, o vetará total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis a contar daquele em que o recebeu, devolvendo, nesse prazo e com os motivos do veto, o projeto ou a parte vetada, à Câmara onde ele se houver iniciado."

Todas as Constituições que vieram posteriormente consagraram o veto total e o parcial. Assim, está patenteado um avanço do direito pátrio em relação ao direito norte-americano, nesta questão.

Apesar das vantagens moralizadoras do veto parcial, este instituto sofreu sérias objeções por parte de alguns publicistas brasileiros. Buscamos em MÁRIO CASASANTA<sup>(24)</sup> algumas dessas objeções levan-

(24) CASASANTA, Mário. *Op. cit.*, p. 212.

tadas contra a Emenda nº 33 que introduziu o veto parcial na Constituição do Brasil:

- a) arma o Executivo de força demasiada;
- b) destrói a correlação orgânica dos artigos de lei;
- c) equivale a uma emenda supressiva;
- d) não existe em nenhuma Constituição do mundo;
- e) não tem apoio de Rui Barbosa;
- f) prende-se a um instituto em decadência;
- g) está mal redigida, porque a palavra **interesse**, com o sentido com que a aplicam, não é vernácula.

A adoção do veto parcial provocou o levantamento de três questões fundamentais, no entendimento de LUIZ NAVARRO DE BRITTO (25). A primeira, diz o consagrado autor, é relativa à promulgação e publicação da parte não rejeitada do projeto. A maioria dos autores declarou a devolução exclusiva da parte rejeitada. Seria assim uma sanção fragmentada. Outros autores já preconizaram a unidade do ato presidencial, ou seja, a parte aprovada deve esperar a decisão final do Congresso, a fim de que a lei seja promulgada no seu conjunto.

Com muita lucidez nos ensina o constitucionalista MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO: "... Em nosso direito enquanto a parte vetada, e só ela, é sujeita à reapreciação, a parte não vetada é, **ipso facto**, sancionada e promulgada para que, publicada, entre em vigor. Ora, se o veto parcial não for aceito pelo Congresso, isto é, se este, pela necessária maioria, mantiver a parte vetada, a reapreciação torna lei — independentemente de sanção presidencial — essa referida parcela que fora vetada. Como lei, esta fração deverá ser, então, promulgada para, depois de publicada, entrar em vigor. Assim, a parte de uma lei que, tendo sido vetada, foi mantida pelo Congresso tem data de promulgação diferente da do restante não vetado do projeto primitivo. Isso, por sua vez, torna possível e, até provável, que as disposições não vetadas e votadas (mas reiteradas pelo Congresso) entrem em vigor em datas diferentes com todas as conseqüências que daí decorrem."

Assim, depreende-se do texto acima que a parte vetada da lei entra em vigor na data da publicação da rejeição do veto parcial.

A segunda questão suscitada por NAVARRO DE BRITTO é quanto à extensão do veto parcial. No direito pátrio, a Emenda Constitucional nº 17 à Constituição de 1946, como já foi citada acima, foi lamentavelmente revogada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969,

(25) BRITTO, Luiz Navarro. *Op. cit.*, p. 54.

que permite o veto de palavras isoladas dentro do texto, o que dá margem, muitas vezes, à mudança no sentido ou até mesmo a seu alcance.

A terceira questão diz respeito ao fato de que, se o Presidente após seu veto total a um projeto, pode o Congresso rejeitar parcialmente o veto?

De um modo geral, os estudiosos do assunto respondem afirmativamente, sob o argumento de que o Parlamento deve dispor soberanamente do seu poder de decisão.

Com relação ao veto parcial parece-nos que não há problema, uma vez que a apreciação das disposições vetadas deve ser fragmentária e nada impede que o Congresso acolha umas objeções ao projeto e recuse outras.

Quanto ao veto total, é oportuno relembrar o episódio da recusa de sanção oposta ao orçamento por Epiácio Pessoa, porque não concordava com as **caudas** enxertadas, na esperança de que o Congresso rejeitasse parcialmente o veto.

### 2.3 — **Reenvio** (pedido de nova deliberação)

A prerrogativa concedida ao Chefe de Estado de pedir ao Parlamento uma nova deliberação sobre os projetos, chama-se **reenvio**. O Parlamento não pode recusar o pedido feito pelo Chefe do Poder Executivo através de mensagem expondo os motivos de recusa.

Enquanto o veto suspensivo está condicionado à renovação da legislatura, o **reenvio** à segunda deliberação do Parlamento pode ocorrer logo após recebida a mensagem de devolução.

Diferencia-se também do veto qualificado, uma vez que a derrubada da recusa presidencial não está na dependência da obtenção do **quorum** especial. Trata-se, como se vê, de uma forma atenuada do veto legislativo limitado.

O **reenvio** pode ser considerado como uma instituição francesa por excelência, assim como o veto qualificado uma instituição americana. Mediante o uso deste instituto, os Chefes de Estado podem paralisar a construção legislativa durante vários dias, dependendo do prazo estabelecido pelas respectivas Constituições.

Na Constituição francesa de 1958 está previsto o **reenvio** parcial, ou seja, nova deliberação sobre determinados artigos de projetos. Nos Estados Unidos, a Constituição do Estado de Connecticut prevê o uso do **reenvio** pelo Governador.

### 3 — Vetos translativos

Quando o Chefe de Estado transfere ao povo ou a qualquer autoridade ou órgão não representativo o direito de decidir em última instância o destino dos textos votados pelas Assembleias, estamos diante do veto chamado de translativo. Assim, com essa modalidade de veto o Chefe do Executivo paralisa a aprovação de uma lei até a deliberação do povo ou de algum órgão previamente determinado pela Constituição vigente.

Temos dois tipos de vetos translativos: o popular e o oligárquico. Vamos examinar abaixo as suas diferentes formas:

#### 3.1 — Veto translativo popular

Segundo NAVARRO DE BRITTO (26), na sua tese de Doutoramento, o “exemplo clássico — depois do fracasso da tentativa belga em 1893 — é o art. 73 da Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919:

“As leis votadas pelo Reichstag devem ser, antes de sua publicação, submetidas a **referendum**, se o Presidente do Reich, no prazo de um mês, assim decide.”

Afirma ainda o autor que o julgamento popular é um meio de reforçar o Poder Executivo em relação às Câmaras, pois subtrai dos Parlamentos o direito de decisão soberana.

Esse mesmo sistema é encontrado na Constituição da Estônia de 1937.

#### 3.2 — Veto translativo oligárquico

Quando o Chefe do Estado transfere a um órgão não representativo o direito de decidir, em última instância, o destino dos projetos, paralisando a adoção de uma regra legislativa, estamos diante de um veto translativo oligárquico.

Na Constituição francesa de 1958, o Presidente da República, no prazo de 15 dias após a decisão parlamentar, pode pedir ao Conselho Constitucional para decidir o destino das leis.

## IV — O VETO NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

### 1 — O veto no Brasil Império

“O Imperador quer meditar sobre o projeto de lei, para a seu tempo o resolver.”

Com estes termos, previstos no art. 64 da Constituição Imperial de 1824, o Imperador recusava o seu consentimento aos projetos elaborados pelo Parlamento.

(26) BRITTO, Luiz Navarro. *Op. cit.*, p. 59.

Dessa forma, iniciou-se o instituto do veto em nosso direito, embora tenha sido usado apenas uma vez em toda a história constitucional do Império. Devemos ressaltar que a Constituição de 1824 adotou a mesma forma do veto da Constituição Francesa de 3 de setembro de 1791.

Muito embora a grande influência de que gozava José Bonifácio junto ao Imperador, o veto absoluto, tão defendido pelo Patriarca, não foi aprovado por D. Pedro I, que preferiu ficar com o voto suspensivo, conforme constava no projeto da Constituinte e que ficou consagrado no art. 65 da Constituição de 1824.

Quanto ao prazo para o Imperador dar ou negar a sanção em cada decreto, ficou fixado para dentro de um mês, depois que lhe fosse apresentado (art. 66).

A não manifestação do Imperador no prazo de 30 dias era considerada como se expressamente negasse a sanção, para serem contadas as duas legislaturas em que poderia ainda recusar o seu consentimento ou reputar-se o decreto obrigatório (art. 67).

A revisão constitucional de 1834 (Ato Adicional) traçou um esboço do Federalismo, com a criação de Assembléias Provinciais destinadas a examinar os negócios locais. Era o semifederalismo.

Com a criação do Legislativo provincial, houve necessidade de atribuir aos presidentes das Províncias poder de vetar as deliberações das Assembléias. Interessante é que esse poder de veto, longe de refletir o sistema da Constituição Imperial, reproduzia o veto da Constituição norte-americana.

Para melhor esclarecer a coincidência com o texto americano, vamos transcrever um trecho do art. 15 do Ato Adicional:

“Se o Presidente julgar que deve negar a sanção, por entender que a lei ou resolução não convém aos interesses da Província, o fará por esta fórmula: “Volte à Assembléa Legislativa provincial!”, expondo debaixo de sua assinatura as razões em que se fundou...”

No art. 19 do Ato de 1834 constava que o silêncio do Presidente durante dez dias importava sanção.

## **2 — Constituições da República**

### **a) O veto na Constituição de 1891**

Como já assinalamos, D. Pedro I usou apenas uma vez o veto. D. Pedro II nunca o empregou, passando o veto a ser para muitos uma peça inútil no nosso direito. Somente nas províncias se tinha notícia

de uso do veto por parte de alguns Presidentes, mas mesmo assim de forma moderada.

Proclamada a República, o Governo Provisório convocou a Constituinte para 15 de novembro de 1890, nomeando para elaborar um projeto de Constituição uma comissão composta por Joaquim Saldanha Maranhão, Américo Brasiliense de Almeida, Santos Werneck, Rangel Pestana e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro.

É nítida a influência norte-americana no projeto da nova Constituição, especialmente no que se refere ao veto, verificando-se até mesmo a presença do **pocket-veto**. O projeto foi submetido ao acurado exame de RUI BARBOSA.

Depois de acirradas discussões e de polêmicas vernaculares, ficou assim o art. 37 da Constituição de 1891:

“Art. 37 — O projeto de lei, adotado em uma das Câmaras, será submetido à outra; e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao Poder Executivo, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1º — Se, porém, o Presidente da República o julgar inconstitucional ou contrário aos interesses da nação, negará sua sanção, dentro de dez dias úteis daquele em que recebeu o projeto, devolvendo-o, nesse mesmo prazo, à Câmara onde ele se houver iniciado, com os motivos da recusa.

§ 2º — O silêncio do Presidente da República no decurso importa a sanção; e, no caso de ser esta negada quando já estiver encerrado o Congresso, o Presidente dará publicidade às suas razões.

§ 3º — Devolvido o projeto à Câmara iniciadora, aí se sujeitará a uma discussão e à votação nominal, considerando-se aprovado, se obtiver dois terços dos sufrágios presentes. Neste caso, o projeto será remetido à outra Câmara que, se o aprovar pelos mesmos trâmites e pela mesma maioria, o enviará como lei ao Poder Executivo para a formalidade da promulgação.

.....”

Apesar da influência da Constituição americana, devemos ressaltar que, enquanto ela “silencia sobre os fundamentos de veto, abrindo margem a um amplo arbítrio do Presidente, a nossa especifica a inconstitucionalidade e a contrariedade aos interesses públicos”, como afirma CASASANTA (27).

(27) CASASANTA, Mário. *Op. cit.*, p. 187.

Mas, como pode ser observado no texto do art. 37 citado, a Constituição de 1891 não consagrou o instituto do veto parcial.

Com as severas críticas às **caudas** orçamentárias e a ascensão de Arthur Bernardes à Presidência da República, foi aprovada em 1926 a Emenda Constitucional nº 33, a qual instituiu o veto parcial, que já foi objeto de nosso estudo, anteriormente.

Os adversários da Revisão de 1926 fizeram uma distinção: aceitavam o veto parcial nas leis relacionadas com o orçamento, mas não concordavam com a sua extensão às demais, pois achavam que iriam armar o Executivo de muita força, provocando um desequilíbrio entre os Poderes constituídos.

### **b) O veto na Constituição de 1934**

No que diz respeito ao veto, eis o que dispõe a Constituição de 1934:

“Art. 45 — Quando o Presidente da República julgar um projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, o vetará, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, a contar daquele em que o receber, devolvendo nesse prazo, e com os motivos do veto, o projeto, ou a parte vetada, à Câmara dos Deputados.

§ 1º — O silêncio do Presidente da República, no decêndio, importa sanção.

§ 2º — Devolvido o projeto à Câmara dos Deputados, será submetido, dentro de trinta dias do seu recebimento ou da reabertura dos trabalhos, com parecer ou sem ele, à discussão única, considerando-se aprovado se obtiver o voto da maioria de seus membros. Neste caso, o projeto será remetido ao Senado Federal, se este houver nele colaborado, e, sendo aprovado pelos mesmos trâmites e por igual maioria, será enviado, como lei, ao Presidente da República, para a formalidade da promulgação.

§ 3º — No intervalo das sessões legislativas, o veto será comunicado à Seção Permanente do Senado Federal, e esta o publicará, convocando extraordinariamente a Câmara dos Deputados para sobre ele deliberar, sempre que assim considerar necessário aos interesses nacionais.

.....”

Com relação ao veto, a Constituição de 1934 apresentou algumas modificações, se compararmos com o texto da Carta Magna de 1891 acrescida da Reforma de 1926: a rejeição do veto passou a ser por

maioria absoluta e não por dois terços; foi fixado em 30 dias o prazo para que a Câmara dos Deputados se pronunciasse sobre o veto; foi suprimida a votação nominal introduzindo assim a votação secreta; e no intervalo das sessões, o Presidente da República faz a comunicação do veto à Seção Permanente do Senado Federal que dará publicidade.

A grande novidade é a fixação do prazo de 30 dias para a reapreciação pela Câmara. Na legislação anterior, grande parte dos projetos vetados não tinha andamento já que não se previa prazo para esse reexame.

Outra forma de evitar protelação na reapreciação foi a introdução da discussão única.

Quanto à maioria absoluta, devemos assinalar que foi fruto de intensa batalha parlamentar, tendo a bancada da Bahia, liderada por João Mangabeira, pleiteado maioria simples e Góis Monteiro apresentado uma solução intermediária contra os dois terços do texto de 1891.

### c) O veto na Constituição de 1937

Novas modificações foram introduzidas na Constituição de 1937. Para melhor fixarmos essas alterações, vamos reproduzir o texto da Carta Magna que entrava em vigor, já em pleno período ditatorial:

“Art. 66 — O projeto de lei, adotado em uma das Câmaras, será submetido à outra, e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1º — Quando o Presidente da República julgar um projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á total ou parcialmente, **dentro de 30 dias** (grifo nosso) úteis, a contar daquele em que o houver recebido, devolvendo, nesse prazo e com os motivos do veto, o projeto ou a parte vetada à Câmara onde ele se houver iniciado.

§ 2º — O decurso do prazo de 30 dias, sem que o Presidente da República se haja manifestado, importa sanção.

§ 3º — Devolvido o projeto à Câmara iniciadora, aí sujeitar-se-á a uma discussão e **votação nominal**, (grifo nosso) considerando-se aprovado se obtiver **dois terços** (grifo nosso) dos sufrágios presentes.”

Como podemos observar pelas expressões grifadas, o prazo de 10 dias fixados nas Constituições anteriores foi dilatado para 30 dias,

sob a alegação de que a Presidência da República necessitava de dispor de mais tempo para examinar os projetos.

Outra alteração é a volta da votação nominal, caindo assim a votação secreta da Carta de 1934, atribuindo certa solenidade ao ato e fixando maior responsabilidade aos parlamentares no tocante à apreciação ou rejeição do veto.

Em 1937 cai a maioria absoluta e novamente é restabelecido o **quorum** de dois terços dos sufrágios presentes.

#### d) O veto na Constituição de 1946

O término da 2ª Guerra Mundial e a queda de Getúlio Vargas foram os **condimentos** indispensáveis para que os ideais democráticos constassem de todos os programas de Governo que eram sugeridos ao novo governante.

A proposta básica era a substituição da estrutura autocrática imposta em 1937. Surgia uma nova Constituição, que, com a de 1934, englobava tanto as esperanças dos constitucionalistas liberais quanto as dos que eram favoráveis a um Governo federal forte.

Quanto ao instituto do veto, assim ficou o texto da Constituição de 1946, com as alterações feitas pela Emenda Constitucional nº 17, de 26-11-65:

“Art. 70 — .....

.....  
§ 1º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto. Se a sanção for negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto. O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.

§ 2º — Decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 3º — Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos Deputados e Senadores presentes. Neste caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.”

A Constituição de 1946 reduziu novamente o prazo de apreciação pelo Presidente da República para dez dias.

Outra conquista, pela Emenda de 1965, foi a do veto parcial, que passou a ser aplicado especificamente em artigo, parágrafo, inciso, número, item e alínea e não mais em palavras isoladas, que quase sempre serviam para desvirtuar totalmente o sentido do texto.

Inovaram, também, os Constituintes de 1946 quanto à devolução do projeto pelo Presidente. Enquanto que na Carta de 1937 o projeto era devolvido à Câmara iniciadora, e com votação em separado das duas Câmaras, na de 1946 o projeto passou a ser devolvido ao Presidente do Senado Federal e este convocava as duas Câmaras para, em conjunto, dele tomarem conhecimento.

Também devemos ressaltar que a expressão **interesses nacionais** foi modificada para **interesse público**, na Emenda de 1965.

Em decorrência do multipartidarismo e do veto parcial, a média anual de vetos no Brasil foi bem maior do que a dos Estados Unidos. Da posse de Eurico Gaspar Dutra, em 1946, até 1965, no Governo Castello Branco, o veto foi utilizado 498 vezes.

O multipartidarismo dificulta o controle preciso das maiorias, pois a "variedade e fluidez dos Partidos ensejam um caráter essencialmente vulnerável aos grupos e alianças parlamentares, de sorte que os acordos e apoios ao Executivo se desfazem com a mesma sem-cerimônia com que foram proclamados. E assim, também, são maiores as oportunidades de uso do veto"<sup>(28)</sup>.

Outro fator citado que estimula o uso dos vetos é o emprego do veto parcial, pois muitas vezes o Executivo recusa dispositivos de pouca importância, dependendo do grau de relacionamento com o Poder Legislativo.

Dos 498 votos aplicados de 1946 a 1965, mais de 60% foram vetos parciais e quase sempre sobre projetos de lei do Executivo. Já os vetos totais incidem na maioria das vezes contra proposições que tiveram origem no Parlamento ou que vieram de governos anteriores.

Três outros fatores influem, de forma marcante, na intensidade de utilização dos vetos: o período presidencial; o número de leis aprovadas; vigilância do Executivo sobre os projetos em tramitação.

Como todos sabem, somente os Presidentes Gaspar Dutra e Juscelino Kubitschek chegaram ao fim dos seus mandatos. Em consequência do suicídio de Vargas, a renúncia de Jânio Quadros e a deposição de Goulart, experimentamos períodos presidenciais de 2 a 341 dias como o de Carlos Luz (2 dias), Ranieri Mazzilli (13 dias por duas vezes) e Nereu Ramos (81 dias). Os Chefes de Estado que mais vetaram foram, em ordem decrescente: Castello Branco, Café Filho, Jânio Quadros, Juscelino, João Goulart, Getúlio Vargas e Dutra.

(28) BRITTO, Luiz Navarro. *Op. cit.*, p. 106.

Outro fator de utilização dos vetos está intimamente relacionado com o número de leis aprovadas pelo Parlamento.

Todos os Presidentes tiveram maioria no Congresso. No entanto, a composição multipartidária, de um modo geral feita de forma indisciplinada, tornou indispensável a vigilância e controle do Executivo sobre a legislação, através do veto.

Outra observação que desejamos registrar diz respeito à **derrubada** do veto quando de sua apreciação pelo Congresso. No caso do Brasil, em particular, a superação do veto pelo Parlamento, sob a Constituição de 46, variou em função dos Partidos e do **quorum** estabelecidos para o voto das recusas. A título de esclarecimento, dos 496 vetos apostos no período citado acima, 79% foram mantidos integralmente, ou seja, 396 permaneceram inalterados conforme pode ser observado no quadro abaixo <sup>(29)</sup>:

Presidentes	Nº de vetos	Mantidos integralmente	Mantidos parcialmente	Rejeitados
Dutra	30	25	—	5
Vargas	53	46	2	5
Café Filho	49	38	2	9
Carlos Luz	1	1	—	—
Nereu Ramos	9	4	2	3
Juscelino	119	94	10	15
Jânio Quadros	19	10	3	6
Mazzili	—	—	—	—
João Goulart	53	38	(*) 9	6
Mazzili	2	—	—	(**) 2
Castello Branco	161	134	10	(***) 17

(\*) Uma das promulgações parciais foi feita já no Governo Castello Branco.

(\*\*) Inclusive 2 “silêncios” do PR.

(\*\*\*) Um “silêncio”.

(29) Quadro reproduzido de LUIZ NAVARRO DE BRITTO, *op. cit.*, p. 129.

## e) O veto na Constituição de 1967

(Com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-1969)

“Art. 59 — .....

§ 1º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. Se a sanção for negada, quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto.

§ 2º — Decorrida a quinzena, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 3º — Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que, dentro de quarenta e cinco dias, em votação pública, obtiver o veto de dois terços dos membros de cada uma das Casas. Nesse caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

.....”

Ao compararmos com a Constituição de 1946, encontramos a primeira modificação no prazo de que dispõe o Presidente da República para manifestar sobre o projeto: passa a ser de 15 dias e não mais de 10, como constava também do texto da Constituição de 1967, antes da emenda.

Enquanto que nas Constituições de 1946 e 1967 a votação do projeto desenvolvido era em escrutínio secreto, no texto da Emenda nº 1 passou a ser pública, dentro de 45 dias.

Na Constituição de 1946, o **quorum** para a aprovação do projeto devolvido era de dois terços dos Deputados e Senadores presentes à sessão conjunta. Já a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, estipulou o **quorum** de dois terços de cada uma das Casas.

Se nas Constituições de 1967 e de 1946 com a alteração de 1965 constatava-se que o veto parcial tinha incidência especificamente a

textos de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea, na Emenda nº 1 houve um retrocesso, uma vez que o veto pode recair sobre palavras isoladas, com todas as desvantagens que já foram anteriormente objeto de nosso exame.

Ao encerrarmos o nosso estudo sobre o veto no Brasil, não podemos deixar de registrar que a nossa legislação não reconhece a faculdade de o Poder Executivo retratar a recusa, ou seja, o veto é irretratável, assim como ocorre com a sanção.

É em MÁRIO CASASANTA<sup>(30)</sup> que vamos buscar subsídios sobre a irretratabilidade de veto. Segundo o insigne mestre mineiro, a irretratabilidade decorre do texto constitucional que não prevê senão uma remessa do projeto do Legislativo para o Executivo e uma (grifo nosso) devolução do Executivo para o Legislativo. O veto é único e irretratável, como também ocorre nos Estados Unidos da América.

## V — O VETO NA CONSTITUIÇÃO AMERICANA

Inicialmente, devemos assinalar que aquele País somente conheceu uma Constituição, a de 1787, que foi aprovada em 1789. Há dois séculos ela guia a evolução das instituições governamentais e constitui a base da estabilidade política, do crescimento econômico e do progresso social daquela grande nação do Norte.

Trata-se da Constituição escrita mais antiga em vigor no mundo. Seus preceitos são modelo de várias Constituições do Velho e do Novo Mundo. Sua extraordinária longevidade e duradoura influência se devem a sua simplicidade e flexibilidade. Desde 1789, a Constituição americana foi emendada 26 vezes, sendo que as dez primeiras emendas ocorreram nos dois primeiros anos de sua adoção. Essas dez emendas foram conhecidas como Declaração de Direitos.

Em que pese à disposição constitucional de que todos os poderes legislativos caberão ao Congresso, o Presidente pode vetar qualquer projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo e, a menos que dois terços de cada Casa votem pela anulação do veto, o projeto não se converte em lei.

Como acontece no Brasil, nas últimas décadas houve uma tendência para que a legislação mais importante se originasse no Executivo.

Conforme acentua BERNARD SCHWARTZ, “à medida que os problemas administrativos se tornaram mais técnicos, o Congresso pas-

(30) CASASANTA, Mário. *Op. cit.*, p. 251.

sou a recorrer cada vez mais ao Executivo, a fim de se orientar na elaboração das leis" (31).

Este fenômeno do crescimento do Poder Executivo, desta hipertrofia com relação à iniciativa das leis, atingiu os Estados Unidos de 1930 para cá. Cerca de 80% da legislação importante do Governo do Presidente Franklin D. Roosevelt originou-se na Casa Branca, especialmente as leis referentes a assuntos fiscais e econômicos.

Os publicistas e políticos americanos, de um modo geral, ressentem a falta de poder do Presidente para vetar parcialmente o projeto. Essa falta de poder leva muitas vezes o Congresso a exercer pressão sobre o Chefe de Estado para permitir a sanção de legislação que do contrário seria vetada. Isso ocorre geralmente em projetos de concessão de crédito, com a inclusão de dispositivo, em forma de aditamento, contra a vontade do Presidente. Devemos lembrar que o poder de veto parcial é concedido a diversos Governadores de Estados americanos.

Quanto ao uso do veto nos Estados Unidos, podemos afirmar que as estatísticas comprovam a efetividade real deste instituto. Para se ter uma idéia do uso do veto, a partir de 1789, apresentamos os seguintes dados: Washington vetou 2 projetos; Madison, 6; Monroe, 1; Jackson, 12; Tyler, 9; Polk, 3; Pierce, 3; Buchanan, 7; Lincoln, 3; Johnson, 21; Grant, 43; Hayes, 12; Arthur, 4; Grover Cleveland, 351; Benjamin Harrison, 17; Mc Kinley, 5; T. Roosevelt, 40; Taft, 30; Wilson, 26; e Franklin Delano Roosevelt, 631.

Não usaram do veto os seguintes Presidentes: Adams, Jefferson, John Quincy, Van Buren, William Harrison, Taylor, Fillmore e Garfield.

Por falta de dados estatísticos às mãos, estamos examinando o uso do poder de veto até o Governo do Presidente Eisenhower.

Recorrendo aos dados coletados por LUIZ NAVARRO DE BRITTO (32), pudemos constatar que de 1789 a 1959 os Presidentes americanos exerceram 2.168 vezes o direito de veto, numa média de 12,8 cada ano. O recorde encontra-se com F. D. Roosevelt, com 631 vetos. Não podemos esquecer, no entanto, que Roosevelt governou por 12 anos, enquanto que Garfield governou alguns meses apenas, Harding 2 anos, Wilson durante 8 anos. Assim, a duração dos mandatos presidenciais

(31) SCHWARTZ, Bernard. *Op. cit.*, p. 133.

(32) BRITTO, Luiz Navarro. *Op. cit.*, p. 90

influi de forma decisiva sobre o número de vetos apostos pelo Chefe de Estado, conforme podemos observar no quadro seguinte <sup>(33)</sup>:

N.º	PRESIDENTES	DURAÇÃO DOS MANDATOS (anos)	LEIS APROVADAS	TOTAL	VETOS DIRETOS	"DE BOLSO"
1	Washington .....	8	407	2	2	—
2	Adams .....	4	267	—	—	—
3	Jefferson .....	8	417	—	—	—
4	Madison .....	8	899	7	5	2
5	Monroe .....	8	1.038	1	1	—
6	Adams .....	4	501	—	—	—
7	Jackson .....	8	1.680	12	7	5
8	Van Buren .....	4	679	—	—	—
9/10	Harrison e Tyler (*)	4	803	10	6	4
11	Polk .....	4	749	3	2	1
12/13	Taylor e Fillmore .	4	473	—	—	—
14	Pierce .....	4	973	9	9	—
15	Buchanan .....	4	682	7	4	3
16	Lincoln .....	4	1.036	6	2	4
17	Johnson .....	4	1.479	28	21	7
18	Grant .....	8	3.220	92	44	48
19	Hayes .....	4	1.396	13	12	1
20/21	Garfield e Arthur .	4	1.730	12	4	8
22	Cleveland .....	4	3.276	414	304	110
23	Harrison .....	4	2.973	44	19	25
24	Cleveland .....	4	1.659	170	42	128
25	Mckinley .....	4	3.379	42	6	36
26	T. Roosevelt .....	8	14.501	82	42	40
27	Taft .....	4	1.600	39	30	9
28	Wilson .....	8	2.431	44	33	11
29	Harding .....	2	930	6	5	1
30	Coolidge .....	6	4.141	50	20	30
31	Hoover .....	4	2.365	37	21	16
32	F. Roosevelt .....	12	8.762	631	371	260
33	Truman .....	8	6.629	250	180	70
34	Eisenhower .....	7	5.424	157	61	96

Os dados foram obtidos nas seguintes obras: Historical Statistics of the United States Library of Congress, Washington D.C. 1960, págs. 689/690 e World Almanach and Book of Statistics — S. Howard Chanin, New York, 1961.

(\*) Os presidentes Harrison, Taylor e Garfield exerceram seus mandatos somente durante alguns meses.

(33) Quadro reproduzido de LUIZ NAVARRO DE BRITTO, *op. cit.*, p. 96.

Quando o Presidente dispõe de maioria no Congresso dos Estados Unidos, ou seja, quando governa com Congresso "controlado", o número de votos apostos é reduzido. Ao contrário, quando a oposição é maioria no Congresso ou em uma só Câmara, os vetos aumentam consideravelmente. Eisenhower constituiu uma exceção, pois governou com minoria parlamentar e usou menos o seu poder de veto.

Também na época em que se intensifica a atividade legislativa, o número de vetos de cada Presidente aumenta. Somente em períodos considerados excepcionais não houve correspondência entre o crescimento do número de leis e as "negativas", como foi durante o Governo de Cleveland.

## VI — CONCLUSÃO

Ao encerrarmos este trabalho sobre o instituto do veto, queremos frisar que o modo de escolha do Chefe de Estado tem uma influência direta sobre a utilização do poder de veto pelo seu titular.

Nos Estados presidencialistas, como agora analisamos, a eleição direta do Presidente lhe confere bastante autoridade e prestígio para contrariar a vontade parlamentar.

Também o grau de relações entre os Poderes altera o ritmo de exercício de veto.

## BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLI, Wilson. **Instituições de Direito Constitucional**. Rio, Forense, 1978.
- ALECRIM, Otacílio. **O Sistema de Veto nos Estados Unidos**. Rio, Instituto de Estudos Políticos, 1954.
- BOMPARD, Raul. **Le Veto du Président de la République et la Sanction Royale**. Paris, Arthur Rousseau, Éditeurs, 1908.
- BRITTO, Lulz Navarro. **O Veto Legislativo. Estudo Comparado**. Ministério da Justiça e Negócios Interiores, DF, 1968.
- CASASANTA, Mário. **O Poder de Veto**. Edição Os Amigos do Livro, Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- ELUL, Jacques. **Histoire des Institutions**. 3ª ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1970.
- FERREIRA FILHO, Manuel G. **Comentários à Constituição Brasileira**. Saraiva, 1977, 2º vol.
- LEAL, Aurelino. **Teoria e Prática da Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro, 1925.
- SCHWARTZ, Bernard. **Direito Constitucional Americano**. Rio, Forense, 1966.