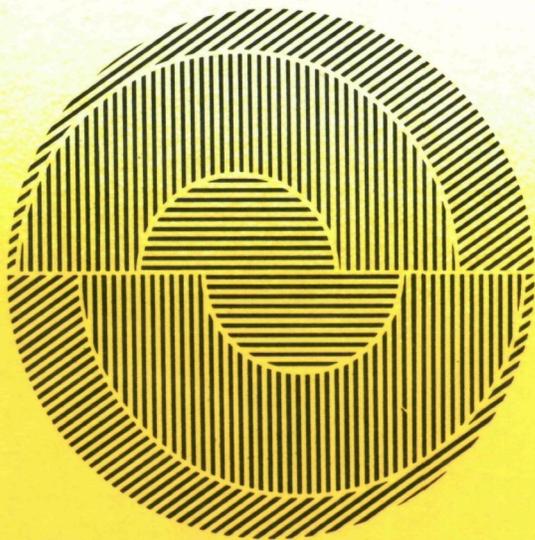


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1979  
ANO 16 • NÚMERO 64

# Considerações sobre o veto no Direito Comparado (Constituições brasileira e norte-americana)

JOSÉ NILO DE CASTRO

Procurador da Prefeitura Municipal  
de Ipatinga - MG e Mestrando em  
Direito Público pela UFMG.

## SUMÁRIO

### I — INTRODUÇÃO.

1. História do veto.
2. Noção e conceito do veto.

### II — O VETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.

1. Constituição do Império.
2. Constituições da República. Veto parcial. Constituições de Estados-membros.
3. Vigência da parte de proposição vetada e mantida pelo Legislativo.
4. Irretratibilidade do veto.

### III — O VETO NA CONSTITUIÇÃO NORTE-AMERICANA.

1. Veto de bolso (**pocket veto**). Veto absoluto.
2. Veto itêmico. Casos dos **riders**. Constituições de Estados-membros.

### IV — POSICIONAMENTO ATUAL. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

#### I — INTRODUÇÃO

A primeira vista, descurando-se do seu verdadeiro sentido, o étimo veto traz-nos uma idéia circunstancial de crises e de desentendimentos existentes no contexto político dos ordenamentos jurídicos que o adotaram. Tais

impressões, naturalmente aliadas ao tumulto mental, fruto da desinformação a respeito do instituto constitucional, perdem ressonância; quando se verifica como, para que surgiu o veto.

### 1. História do veto

Historicamente, vamos encontrar em priscas eras as primeiras manifestações do veto na Cidade Antiga:

“Um esboço do veto pode ser encontrado na Grécia monárquica, sob a forma de consulta popular. Com efeito, quando os reis queriam tomar decisões, eles reuniam a Assembléia para assistir aos debates. Ela não tomava absolutamente parte nas discussões; desempenhava apenas o papel de espectadora e registradora. Mas suas reações, traduzidas pelos gestos e pelos murmúrios dos cidadãos, eram também uma maneira de tornar conhecidas as aspirações do povo e, freqüentemente, estimulavam a procedência do Legislador” (1).

Como se pode perceber, a primeira notícia do veto o coloca como manifestação das Assembléias. O veto, após passar pela Magna Carta, já como poder do Chefe de Estado, onde foi exercitado pelas Monarquias, e o foi amplamente nos países europeus que o adotaram, sofreu temporário esquecimento, para, em seguida, ativar-se nas Constituições das Províncias dos Estados Unidos e, por fim, na própria Constituição Federal de 17-9-1787, daquela nação.

O Brasil monárquico, como sistema constitucional de Governo, foi buscar nos países europeus o seu paradigma; e para o estabelecimento da República Federativa sofreu as influências norte-americanas.

Embora verossímil esta assertiva, já a Constituição Imperial de 1824 previa o instituto do veto, cujo artigo 64 prescrevia:

“Art. 64 — Recusando o Imperador prestar o seu consentimento, responderá nos termos seguintes: “O Imperador quer meditar sobre o projeto de lei, para a seu tempo resolver.” Ao que a Câmara responderá que “louva a S.M.I. o interesse que tem pela nação.”

Tal circunstância, sem dúvida, demonstra que não é, nunca foi privilégio de Repúblicas Constitucionais e, sobretudo, dos regimes presidencialistas, o exercício do veto. É verdade, porém, que nos regimes parlamentaristas, à vista de seu próprio sistema e mecanismo de governo, o veto é e foi sempre pouco ativado, mas nunca inexistente. Grande característica sua, portanto, registra-se nos governos presidencialistas.

Nascendo na Cidade Antiga, institucionalizando-se no século XV na Inglaterra, posiciona-se nos o veto, historicamente, na Constituição americana de 1787, inspirada no diploma constitucional do Estado de Massachus-

(1) BRITO, Luiz Navarro — *O Veto Legislativo. Estudo Comparado*. Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, DF, 1966, pág. 5.

setts de 1780 <sup>(2)</sup>, até sua inserção no texto constitucional do Brasil Imperial de 1824, mantido com algumas modificações nas subseqüentes Constituições Federais brasileiras.

## 2. Noção e conceito do veto

Veto, segundo BOMPARD <sup>(3)</sup>, manifesta-se não como fato diferente da sanção, mas como uma contrariedade, uma oposição à própria sanção. Portanto, é a negação da sanção. Antítese da sanção. Sua existência se vincula à defesa da Constituição em geral, em defesa do poder executivo, no interesse da separação de poderes.

O veto é a recusa total ou parcial que manifesta o Chefe do Executivo — o Presidente, Governador, Prefeito — à proposição de lei, remetendo-a ao Legislativo para sua reapreciação. Reapreciação aqui compreende igualmente a rejeição do veto oposto ou a sua manutenção. É o veto ponto de equilíbrio dentro da separação de poderes.

No processo legislativo, para a formação eficaz da lei, faz-se presente a intervenção do Executivo, apondo nela — na proposição — o seu *placet*, isto é, sancionando-a, expressa ou tacitamente, ou o seu desacordo, isto é, o veto, paralisando, impedindo, portanto, a marcha integral ou parcial do projeto de lei.

E a sanção tácita — o silêncio do Executivo sobre a proposição de lei importando sanção — sempre a permitiram os textos constitucionais da República Brasileira, como igualmente a Constituição norte-americana. A Constituição Política do Império, no entanto, prescrevia diferentemente, isto é, o silêncio do Imperador tinha o mesmo efeito de negativa de sanção, sendo, pois, um veto tácito (art. 67).

A distinção ou o destaque que se dá ao veto, tanto em nosso Direito Constitucional como nos ordenamentos jurídicos alienígenas, é mais importante e sentido do que o reservado à sanção. Prova-o tanto que, para sancionar um projeto de lei, suficiente é a assinatura do Chefe do Executivo. No entanto, para o veto, além de expressar se a recusa, a motivação é requisito substancial, fundamentado ou na inconstitucionalidade ou na contrariedade aos interesses nacionais e/ou públicos da própria proposição de lei submetida, na forma da Constituição, ao conhecimento do Executivo.

O seu desuso, a tal ponto de se lhe vislumbrar já uma destinação de “peça de museu” como resultado da marcha para o aperfeiçoamento das instituições políticas ou da ingerência, sempre crescente, no processo legislativo por parte do Executivo, não lhe tira os méritos; pelo contrário, vitaliza a lembrança de momentos políticos nacionais e internacionais de maior significação histórica no Direito Público. Onde estar o veto, mesmo inerte, desativado, assegurado nas Constituições, uma vez que vale considerar, os

(2) BRITO, L. N. — op. cit., pág. 11.

(3) BOMPARD, Raul - *Le Veto du Président de la République et la Sanction Royale* — Arthur Rousseau, Éditeurs, Paris, 1906, pág. 89.

homens como as instituições políticas, são apenas aperfeiçoáveis, nunca, porém, perfeitos. E é o veto um freio adequado do Governo Presidencial, freio este que admite contrafreio do Poder Legislativo.

A desativação ou desuso do veto, quer em decorrência da implantação e manutenção equilibrada dos regimes parlamentaristas, quer pelo fato do ingente crescimento do Poder Executivo na formação da lei, veio mostrar e demonstrando está, à saciedade, por estes sistemas de Governo, a substituição de mecanismos legislativos e, sobretudo, políticos na formação integral da lei. Por mais paradoxal que possa parecer, a desativação do veto, pela aplicação de novéis instrumentos, está provando a sua oportunidade existencial, como instituto constitucional, dentro da História do Direito Constitucional. Porquanto o emprego e o uso de outros mecanismos na condução do processo legislativo decorreram não da inoperância ou ineficácia do veto, mas do insaciável poder de ingerência do Executivo moderno nas **res legislativas**.

## II — O VETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

### 1. Constituição do Império

No artigo 64 e seguintes da Constituição Imperial de 1824, com leves retoques do projeto da Constituinte de 1823, inseriu-se a figura do veto em nosso Direito Constitucional (4), **in verbis**:

“Art. 64 — Recusando o Imperador o seu consentimento, responderá nos termos seguintes: “O Imperador quer meditar sobre o projeto de lei, para a seu tempo se resolver.” Ao que a Câmara responderá que “louva a Sua Majestade Imperial o interesse que tem pela nação”.

Art. 65 — Esta denegação tem efeito suspensivo somente; pelo que, todas as vezes que as duas legislaturas que se seguirem àquela que tiver aprovado o projeto tornem sucessivamente a apresentá-lo nos mesmos termos, entender-se á que o Imperador tem dado a sanção.

Art. 66 — O Imperador dará ou negará a sanção em cada decreto dentro de um mês depois que lhe for apresentado.

Art. 67 — Se o não fizer dentro do mencionado prazo, terá o mesmo efeito como se expressamente negasse a sanção, para serem contadas as legislaturas, em que poderá ainda recusar o seu consentimento, ou reputar-se o decreto obrigatório por já haver negado a sanção nas duas antecedentes legislaturas.

Art. 68 — Se o Imperador adotar o projeto da assembléia geral, se exprimirá assim: “O Imperador consente”, com o que fica sancionado e nos termos de ser promulgado como lei do Império

(4) CASASANTA, Mário. *O Poder do Veto*. Edição Os Amigos do Livro — Belo Horizonte — pág. 158.

e um dos dois autógrafos, depois de assinados pelo Imperador, será remetido para o arquivo da Câmara que o enviou e o outro servirá para por ele se fazer a promulgação da lei, pela respectiva Secretaria de Estado, onde será guardado" (5).

Depreende-se da prescrição constitucional ser o veto já no Império informado de natureza suspensiva, portanto, evidenciando preocupação do exercício correto da Monarquia Constitucional. O prazo para o Imperador dar ou negar a sanção, após a apresentação de cada decreto da assembléia, era de 30 (trinta) dias (art. 66). O veto imperial possuía efeito suspensivo somente (suspensão da perfeição da lei por oito anos). É que o projeto era tido como sancionado, após a ocorrência de duas legislaturas seguintes àquela que aprovou o projeto merecedor da recusa suspensiva. Vê-se, pois, a distinção dos mecanismos das Constituições da República Brasileira e da Norte-Americana, no ciclo legislativo, ocorrendo o veto.

Embora se tenha destinado ao titular da recusa de sanção — do veto — "o poder de contrabalançar o alvitre de muitos" (6) na História Constitucional do Império o veto só foi usado uma vez.

Pelo mandamento constitucional — art. 142 da Constituição do Império (7) —, condição essencial para o exercício perfeito do veto era a audiên-

(5) A Constituição do Império adotou a mesma forma do veto da Constituição Francesa de 3 de setembro de 1791. (Titre III — Les Pouvoirs Publics; Chapitre III — De l'exercice du Pouvoir Législatif):

**"SECTION III  
De la Sanction royale**

**Art. 1.º** — Les décrets du Corps Législatif sont présentés au Roi, qui peut leur refuser son consentement.

**Art. 2.º** — Dans le cas où le Roi refuse son consentement, ce refus n'est que suspensif. — Lorsque les deux législatures qui suivront celle qui aura présenté le décret auront successivement représenté le même décret dans les mêmes termes, le Roi sera censé avoir donné la sanction.

**Art. 3.º** — Le consentement du Roi est exprimé sur chaque décret par cette formule signée du Roi: **Le Roi consent et fera exécuter.** — Le refus suspensif est exprimé par celle-ci: **Le Roi examinera.**

**Art. 4.º** — Le Roi est tenu d'exprimer son consentement ou son refus sur chaque décret, dans les deux mois de la présentation.

**Art. 5.º** — Tout décret auquel le Roi a refusé son consentement ne peut lui être présenté par la même législature.

**Art. 6.º** — Les décrets sanctionnés par le Roi, et ceux qui lui auront été présentés par trois législatures consécutives, ont force de loi, et portent le nom et l'intitulé de **Lois.**"

(.....)

(6) CASASANTA, Mário — op. cit., pág. 168.

(7) Art. 142 da Constituição do Império: "Os Conselheiros serão ouvidos em todos os negócios graves e medidas gerais da pública administração, principalmente sobre a declaração de guerra, ajustes de paz, negociações com nações estrangeiras, assim como em todas as ocasiões em que o Imperador se proponha a exercer qualquer das atribuições próprias do Poder Moderador, indicadas no art. 101, à exceção do 6.º"

cia do Conselho de Estado. E este, no único veto de D. PEDRO I, foi ouvido, opinando, porém, contrariamente, parecer este que D. PEDRO I achou por bem, nos termos da Constituição, não acatar, vetando, por conseguinte, a proposição da Assembléa que versava sobre a extinção de privilégio de causas para os militares e eclesiásticos, duas classes de vital importância no Império. O fundamento desta recusa de sanção foi a inoportunidade, e D. PEDRO demonstrou, naquela ocasião, sua grande visão de estadista e de homem equilibrado em questões de Estado. Gesto coerente que toda a História reconhece! E o privilégio de foro para os militares é uma realidade em nossos dias, como o foi desde a Constituição de 1824.

No largo período de reinado de D. PEDRO II, não se usou uma vez sequer o instituto do veto, podendo-se, pois, proclamar que na Constituição Imperial vicejou o seu desuso, circunstância esta facilmente compreensível dentro do sistema monárquico parlamentarista (8).

## 2. Constituições da República. Veto parcial. Constituições de Estados-membros

Extinta a Monarquia, e instituído o regime republicano, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891, em seu artigo 37 prescrevia:

“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 — 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 decêndio importa a sanção; e, no caso de ser esta negada quando já estiver encerrado o Congresso, o Presidente dará publicidade às suas razões.”

Vê-se, pelos dispositivos, como se instituiu o veto na Constituição da 1ª República do Brasil. A recusa possui como fundamentação a inconstitucionalidade da proposição e/ou sua contrariedade aos interesses da nação, momento em que se flexiona o poder discricionário do Executivo.

Negada a sanção, no período de encerramento do Congresso, o veto terá que ser publicado com as suas razões, obrigação esta do Presidente da República, o que não impede a reapreciação da matéria. Avizinhou-se-nos

(8) Oportuno aqui é o registro de A. ESMEIN, in *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé* — Quatrième Edition, Sirey, Paris, 1906, pág. 573: “Cette prérogative, sous l'une ou l'autre forme, était condamnée d'avance à rester lettre morte en vertu des principes mêmes du gouvernement parlementaire, comme est tombé en désuétude le veto absolu du roi d'Angleterre.”

aqui o veto absoluto no Direito Constitucional. Não fosse a última parte do § 2º do artigo 37, estaríamos diante do veto silencioso, veto de bolso (*pocket veto*) do Direito Constitucional norte-americano.

Comparando-se as duas Constituições — de 1824, do Império, e de 1891, da República — no que é pertinente ao veto, constata-se sensivelmente a influência da Constituição norte-americana <sup>(9)</sup> no texto de 1891.

A Constituição de 1891 não cuidou do veto parcial. Aqui, parece-nos, reside, igualmente, o saliente influxo norte-americano. Todavia, juristas e publicistas da 1ª República sentiram a necessidade da existência do veto parcial no Direito Constitucional brasileiro, a tal ponto de um deles, AURELINO LEAL, lamentar-lhe a falta.

E EPITACIO PESSOA, jurista e exímio defensor do veto parcial, como Presidente da República, embora se lhe apresentasse oportunidade para a oposição do veto parcial — tese ocorrente naquele momento republicano —, vetou integralmente a proposição de lei orçamentária, na mensagem <sup>(10)</sup> de veto de 10-3-1922, da qual vale a pena transcrever o tópico seguinte (tão significantes são seus motivos para o veto parcial):

“Eu sou hoje francamente pelo veto parcial. Julgo-o não só da mais alta e urgente conveniência pública, como perfeitamente admissível no regime de nossa Constituição. É o único meio de responder a esta fraude contumaz com que todos os anos, desde que se proclamou a República, e à semelhança do que se fez outrora na Inglaterra contra a Câmara dos Lordes e nos Estados Unidos contra o Presidente, procuravam nas **caudas** orçamentárias impor ao Poder Executivo medidas as mais estranhas, contra as quais, em projetos de outra natureza, revoltaria o seu zelo pelos princípios constitucionais ou pelos interesses da Nação.”

Para ilustrar ainda mais sua mensagem, EPITACIO PESSOA <sup>(11)</sup>, referindo-se ao veto parcial aplicado pelo Presidente da Argentina em 1918, transcreveu-lhe o seguinte trecho:

“O Poder Executivo entende que o Congresso exorbitou das suas faculdades com aprovar as disposições citadas, porquanto incluiu na lei de orçamento, lei essencialmente financeira, não só prescrições estranhas à sua natureza e próprias das leis orgânicas, mas ainda outras que violam a autoridade do Poder Executivo como Poder administrador, e ferem fundamentalmente a majestade do governo na sua alta representação pública. O Poder Executivo, ao exercitar o direito de veto, pelo modo que o faz, tratando-se da lei de receita e despesa, julga interpretar e cumprir a Constituição da República em seu conceito e em sua doutrina. A lei do orçamento é uma lei anual, destinada exclusivamente a calcular e

(9) CASASANTA, M. — op. cit., pág. 178.

(10) In *Revista Forense*, n.º 38, págs. 404/405.

(11) In *Revista Forense*, cit., pág. 400.

fixar com maior previsão possível as rendas e os gastos que hão de dar vida e movimento à administração geral do País: não deve referir-se senão a assuntos que estejam de acordo com esse objetivo, dentro da harmonia e equilíbrio de poderes. Em consequência, o Poder Executivo promulga a lei de orçamento na parte que lhe é própria e veta, por lhe serem estranhos, os artigos 45, 48 e 50 etc., em defesa das suas faculdades e da estabilidade da legislação geral do País.”

O uso e abuso indiscriminados de embutir nos orçamentos assuntos estranhos a eles motivaram a luta pelo veto parcial. E EPITÁCIO PESSOA, Presidente da República, no desempenho de suas atividades e de seus poderes, poderes aqui implícitos, ao defender o veto parcial, fê-lo no exercício da construção constitucional. Para a explicação da lei suprema — os constitucionalistas americanos servem-se sempre destes instrumentos — afiguram-se nos a interpretação e a construção constitucionais. Em sendo a interpretação limitada à exploração do texto legal escrito, e a construção indo mais além, recorrendo a considerações extrínsecas <sup>(12)</sup>, o Executivo é detentor de suficiente gama de ação, dentro da teoria dos poderes implícitos <sup>(13)</sup>.

Para atingir este desiderato, quantas lutas e combates não tiveram nossos juspublicistas pátrios?

Contumácia tão presente este expediente de incluir nos orçamentos matérias estranhas que mereceu de RUI BARBOSA a denominação de “orçamentos rabinlongos” com uma execrável condenação <sup>(14)</sup>:

“Como freqüentemente acontece, porém, quando um germe de corrupção cai em terreno saturado de outros germes ferventes, este, importado às nossas praxes, semeado entre nossos costumes, variou numa espécie nova, mais perigosa e violenta que as de onde procede. Ingleses e americanos conheceram, em suas câmaras legislativas, o **tacking**, o uso dos **riders**, isto é, das intercalações políticas, nas leis de orçamento. Mas ali era o artifício, ora uma arma do Parlamento contra o Executivo, ora, dentro do Parlamento, da Câmara dos Deputados contra o Senado ou o pariato. No Brasil, presentemente, absorvida a legislatura pelo Governo, a prática abraçada por este se metamorfoseou em recurso da administração contra ambas as Casas do Congresso, a fim de lhes subtrair, sem debate, à última hora, achamboiradas e disfarçadas nas leis de meios, exigências absurdas, que iluminadas pela discussão, os nossos legisladores, apesar de toda a sua complacência, provavelmente repulsariam.”

(12) LEAL, Aurelino — *Teoria e Prática da Constituição Federal* — Edição F. Brigulet & Cia. Editores, 1925 — Rio de Janeiro, vol. I, págs. 7/8.

(13) CAETANO, Marcelo — *Direito Constitucional — Forense* — 1977, vol. I, pág. 99; BARBOSA, R. — *Comentários à Constituição Federal Brasileira* — Livraria Acadêmica, São Paulo, 1933, vol. 2, págs. 475/477.

(14) BARBOSA, Rui — op. cit., vcl. 2, págs. 182/183.

E RUI aqui pontilhou a ferida, fruto de experiências não recomendáveis de outras legislações. Citou também a repulsa ao estratagema no domínio inglês do Canadá <sup>(15)</sup>:

“Outrora, durante a luta entre os Conselhos e as Assembléias Legislativas daquela colônia, investida, como todas as inglesas, na posse de instituições representativas, ali se ensaiou a mesma tática de forçar a passagem de leis condenadas, envolvendo-as na textura de projetos irrecusáveis. Veja se, porém, o resultado no livro de BOURINOT (autoridade igual, ali, à de MAY na Inglaterra), que, com a mesma competência profissional e oficial, esgotou a matéria do direito parlamentar. As instruções dadas pelo Gabinete de Londres aos governadores coloniais sempre lhes ordenaram o uso do veto contra projetos de lei incursos nessa irregularidade, que se banuiu daquela terra completamente.”

Primitivamente, esta condenável prática já havia sido repelida na República de Roma, pela LEX SATURA, a lei que continha dispositivos relativos a assuntos essencialmente diferentes <sup>(16)</sup>.

Mesmo na vigência da Constituição de 1891, algumas Constituições Estaduais não permitiam a inclusão de matérias diferentes nos orçamentos, como é o caso da Constituição Estadual de Pernambuco, de 1891, art. 11, parágrafo único, que prescrevia:

“A lei do orçamento não conterá disposição alguma que não se refira à despesa e receita do Estado.”

Vislumbra-se aqui a figura do veto preventivo constitucional.

O veto parcial foi igualmente adotado pelas Constituições Estaduais do Pará, Maranhão, Ceará e Bahia, nos assuntos referentes a orçamentos. Só a Constituição Mineira de 1920 é que adotou o veto parcial para qualquer matéria.

Há aqui um evidente paralelismo com o sistema constitucional americano. Tanto Estados-membros daquele sistema como alguns do nosso instituíram o veto parcial, sem configuração alguma sua nas Constituições Federais de então.

A partir da Revisão Constitucional de 1926, consagrou-se, expressamente, no texto constitucional, a possibilidade de oposição do veto parcial. Diz:

“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

(15) BARBOSA, Rui — op. cit., pág. 184.

(16) MAXIMILIANO, C. — *Comentários à Constituição Brasileira*, Freitas Bastos, 1954, Rio — vol. 2, pág. 184, nota 2.

os motivos do veto, o projeto ou a parte vetada, à Câmara onde ele se houver iniciado.”

As posteriores Constituições, como a de 1934, de 1937, 1946, 1967 e Emenda Constitucional nº 1, de 1969, consagraram todas os mesmos cânones referentemente ao veto total e parcial.

Na Constituição de 1934, temos nos seus artigos 45 e 46 as seguintes disposições a respeito do veto:

“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 a 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, a 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.

§ 4º — A sanção e a promulgação efetuam-se por estas fórmulas:

1 — “O Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte lei”.

2 — “O Poder Legislativo decreta e eu promulgo a seguinte lei”.

Art. 46 — Não sendo a lei promulgada dentro de 48 (quarenta e oito) horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 1º e 2º do artigo 45, o Presidente da Câmara dos Deputados a promulgará, usando da seguinte fórmula: “O Presidente da Câmara dos Deputados faz saber que o Poder Legislativo decreta e promulga a seguinte lei.”

Na Constituição de 1937, diz o artigo 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 inte-

resses nacionais, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de trinta dias 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 trinta 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, 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 maioria, o fará publicar como lei no jornal oficial.”

Na Constituição de 1946, com a alteração feita pela Emenda Constitucional (17) nº 17, de 26-11-65:

“Art. 70 — Nos casos do artigo 65, a Câmara onde se concluir a votação de um projeto enviá-lo-á ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 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.”

Na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, prescreve o artigo 59, § 1º:

“Art. 59 — Nos casos do artigo 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 § 3º do art. 51.

(17) A redação anterior do § 1.º era a seguinte:

“Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, 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.”

§ 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 voto de dois terços dos membros de cada uma das Casas. Neste caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

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

Nas Constituições de 1891 (art. 37, § 1º), de 1934 (art. 45), de 1946 (art. 70, § 1º) e de 1967 (art. 62, § 1º), o prazo para o Presidente da República se manifestar sobre o projeto de lei era de 10 (dez) dias. Na Constituição do Império, o Imperador tinha o prazo de 30 (trinta) dias (art. 66), possuindo igual prazo (30 dias) o Presidente da República na Constituição de 1937 (art. 66, § 1º), enquanto a Emenda Constitucional nº 1/69 prescreve o de 15 (quinze) dias (art. 59, § 1º). A devolução do projeto nos textos constitucionais de 1891 (art. 37, § 3º) e de 1937 (art. 66, § 3º) se fazia à Câmara onde o projeto havia sido iniciado; na Constituição de 1934 (art. 45, § 2º), à Câmara dos Deputados; na de 1946 (art. 70, § 3º) a comunicação do veto se fazia ao Presidente do Senado Federal, idêntico procedimento ocorrendo no texto de 1967 (art. 62, § 3º) e na Emenda Constitucional nº 1/69 (art. 59, § 3º). No Direito Constitucional norte-americano o projeto recusado volta, com as suas objeções, à Câmara em que teve origem.

A votação do projeto que, na Constituição de 1967, era em escrutínio secreto (art. 62, § 3º), passou no texto de 1969 para pública (art. 59, § 3º), com o **quorum** de 2/3 dos membros de cada uma das Casas do Congresso. Nos diplomas de 1946 (art. 70, § 3º) e de 1967 (art. 62, § 3º), exigiam-se 2/3 dos deputados e senadores presentes, e 2/3 dos sufrágios dos presentes nas Constituições de 1891 (art. 37, § 3º) e de 1937 (art. 66, § 3º), em votação nominal. Nas Constituições de 1967 (art. 62, § 1º, **in fine**) e de 1946 (Emenda Constitucional nº 17/65) — art. 70, § 1º, **in fine** — constata-se a abrangência do veto parcial especificamente a textos de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea (veto itêmico dos norte-americanos), o que não ocorre nos demais mandamentos constitucionais, tanto da República como do Império.

Nas Constituições de 1969 e de 1934, estabeleceram-se prazos para a apreciação do projeto, sendo 30 (trinta) dias para a de 1934 (art. 45, § 2º) e 45 (quarenta e cinco) dias, para a Emenda Constitucional nº 1/69 (art.

59, § 3º). E esgotado este prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, sem deliberação alguma, o veto se considera mantido (art. 59, § 4º). Com esta disposição há mais dinamicidade no ciclo legislativo, posicionando-se mais o crescimento do Executivo no processo de formação das leis.

Os textos de 1891 (art. 37, § 2º), de 1946 (art. 70, § 1º), de 1967 (art. 62, § 2º) e a Emenda nº 1/69 (art. 59, § 1º), quando do intervalo das sessões legislativas, prescreveram a obrigatoriedade de o Presidente da República em dar publicidade ao veto. A Constituição de 1934 (art. 45, § 3º) instituiu outro mecanismo, que era a comunicação do veto à sessão permanente do Senado Federal, e esta, publicando-o, convocava extraordinariamente a Câmara dos Deputados para sobre ele deliberar, sempre que assim fosse necessário. Na Constituição de 1937 consignou-se omissão quanto a este aspecto.

Importa mencionar também para a apreciação do veto no Direito Constitucional Brasileiro o seguinte procedimento: votação em separado das duas Câmaras do Congresso, nas Constituições de 1891 (art. 37, § 3º), de 1934 (art. 45, § 2º), de 1937 (art. 66, § 3º); e votação conjunta nos textos de 1946 (art. 70, § 3º), de 1967 (art. 62, § 3º) e Emenda nº 1/69 (art. 59, § 3º). No Direito Constitucional norte-americano, a apreciação do veto se faz por votação em separado das duas Câmaras.

Por fim, há que se ressaltar a modificação da expressão “interesses nacionais” para “interesse público”, inserida no texto de 1967 (art. 62, § 1º) e na Emenda nº 1/69 (art. 59, § 1º), mais consentaneamente colocada com a técnica constitucional do Direito Público contemporâneo.

E voltando, portanto, às reflexões do veto parcial, vale ponderar que a toda ação efetivamente realizada corresponde substancialmente uma reação natural. Evidentemente, esta verdade assentou-se igualmente no Direito e em sua História, seja qual for o seu ramo. Ora, o uso freqüente e, **a fortiori**, o abuso instituídos pelas Câmaras comuns no final do século XVIII, no governo monárquico parlamentarista inglês, como mal que se manifestou a outros ordenamentos jurídicos, contagiaram seus textos normativos e as proposições de lei, ensejando, por conseguinte, drástica e imediata repulsa dos Poderes Executivos.

Para RUI BARBOSA, o fato de embutir no orçamento da Fazenda matérias a ele dessemelhantes, e da maneira como se estava fazendo, em nosso Direito Constitucional pátrio, comportava configurações das mais extravagantes praxes transpostas de outras legislações, as quais viciaram, sobejamente, nosso sistema constitucional.

Se o veto, dentro do sistema de divisão de Poderes, é arma de equilíbrio, existe em defesa da Constituição e do interesse público, o veto parcial veio salvar proposições de leis necessárias e boas de inserções inócuas e inúteis. É aqui que se registra, na História constitucional de nosso Direito, acentuada emancipação do Poder Executivo na informação perfeita e integral do ciclo legislativo. Porquanto, neste particular, há um avanço de nosso Direito em relação ao norte-americano, na sua Constituição Federal.

### 3. Vigência da parte de proposição vetada e mantida pelo Legislativo

Sanção fragmentada, decorrência do veto parcial oposto ao projeto de lei, é o que se pode denominar consentimento parcial da proposição de lei. Após o cumprimento das formalidades de praxe, esta torna-se lei, aguardando-se, por fim, a apreciação da outra parte vetada, submetida ao Legislativo.

Com uma possível rejeição do veto parcial, como se explicará, no tempo, a vigência dos itens vetados?

Descortinam-se aqui duas escolas. Uns publicistas advogam que sancionar as proposições parcialmente vetadas constitui vicioso hábito do Executivo (18), afirmando que o Chefe do Executivo possui a faculdade de **vetar** ou **sancionar**. Esta posição encontra respaldo doutrinário dentro do próprio mecanismo do veto, vale dizer, o exercício do poder do veto está a impedir (**faculté d'empêcher**), para usar a expressão de MONTESQUIEU, o processo de elaboração legislativa, sendo, pois, insatisfeito o ciclo legislativo de formação da lei. Adiantam mais que a lei só pode entrar em vigor na sua integridade, nunca parcialmente.

Para os defensores desta posição, a Constituição, instituindo o veto, o regula; a sanção não existe. Daí a incompatibilidade de uma lei ser aprovada em parte e em parte ser vetada.

Outra posição, apontada pelo próprio ALECRIM (19), registra a possibilidade da coexistência do veto parcial e aprovação parcial:

“Nos Estados Unidos, país de eleição do veto parcial (**item veto**), embora tal poder até agora tenha sido só atribuído aos governadores (**gubernatorial veto**) e de início limitado exclusivamente à matéria de apropriações orçamentárias, já em 1873, a “Constituição do Estado da Pensilvânia estabelecia, quanto aos orçamentos de despesa, que as partes aprovadas adquiriam logo força de lei e as vetadas ficariam dependentes da deliberação do Congresso do Estado sobre o veto parcial que às mesmas fora oposto.”

A força jurídica também se assentava, quanto às partes aprovadas e vetadas da proposição da lei aqui no Brasil, sob a Constituição de 1891, quando chamamos a atenção para o veto parcial em algumas Constituições de Estados-membros, no número 2, retro.

Embasada ficou esta juridicidade em nosso Direito, como demonstra o Constitucionalista pátrio MANUEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (20):

“O veto parcial não difere, até nova deliberação do Legislativo, todo o projeto, mas apenas a parcela deste que alcançou. Nisto está o ponto em que o Direito brasileiro é original, afastando-se completamente do argentino. Neste, embora o veto seja parcial,

(18) ALECRIM, O. *O Sistema de Veto nos Estados Unidos*, Rio, 1954, pág. 130.

(19) *Idem*, *ibidem*, pág. 132.

(20) FERREIRA FILHO, M. G. — In *Revista de Direito Público*, n.º 17, jul/set/71, pág. 36.

todo o projeto tem sustada a sua promulgação até reapreciação da parte vetada. Em nosso Direito, enquanto a parte "vetada, e só ela, é sujeita a reapreciação, a parte não vetada é, *ipso facto*, sancionada, é 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 vetadas (mas reiteradas pelo Congresso) entrem em vigor em datas diferentes com todas as conseqüências que daí decorrem."

A parte vetada da lei entra em vigor na data da publicação da rejeição do veto parcial. Donde desta data em diante é que se torna lei, e obrigatório o seu cumprimento.

Oportuno aqui consignar uma das grandes lições de AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, não apenas pelo que demonstra a respeito do veto parcial e sua rejeição, como também por outros enfoques de alcance constitucional, inserida no noticiário do Congresso, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 19, 1950, págs. 435/436.

Ao vetar parcialmente o projeto de lei que federalizou a Faculdade de Direito de Goiás, o Presidente da República, em vez de empregar a fórmula afirmativa do veto, assim se exprimiu: "Sanciono, com exceção do art. 3º e seu parágrafo e do art. 4º" A respeito do assunto assim se pronunciou o Deputado AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, relator da Comissão Especial incumbida de encaminhar o exame do veto pelo Congresso:

"A Constituição vigente, no artigo referente ao veto, é redigida de forma direta e afirmativa, enquanto a de 1891 usava uma perífrase cuja redação parecia menos correta aos comentadores. Diz a Constituição de 1946, art. 70, § 1º — "Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis etc."... Dizia a Constituição de 1891, art. 37, § 1º — "Se, porém, o Presidente da República o julgar inconstitucional ou contrário aos interesses da Nação, negará sua sanção dentro de dez dias úteis, etc."... A ambigüidade da redação da Lei Magna de 1891 não tinha escapado a Aurelino Leal, que, comentando o artigo, assim condena a terminologia constitucional: "Que coisa mais simples do que aplicar esses termos técnicos? No entanto, o constituinte usou de perífrase no nº 1, do art. 37... Muito simplesmente teria dito: opor-lhe-á veto motivado" (Aurelino Leal, *Teoria e Prática da Constituição Federal*, pág. 845). A Constituição de 1946, dentro da orientação do saudoso jurista baiano, preferiu a construção direta ao circunlóquio;

em vez de dizer que o Presidente negará sanção, exige que ele veto o projeto. Seguindo o espírito da nova redação, escreve Pontes de Miranda, em comentário ao art. 87 da Lei Constitucional de 1946, que “a parte não vetada (e, pois, sancionada) é promulgada e publicada para que se execute” (Pontes de Miranda, **Comentários à Constituição de 1946**, vol. II, pág. 123). Mas se tivermos de nos referir ao despacho do Sr. Presidente da República, devemos dizer que a parte não sancionada (e, pois, vetada) é promulgada e publicada para que se execute”. Temos, assim, de considerar vetada a parte excluída da sanção, tal como fazia, para a totalidade dos projetos, a Constituição de 1891. Esta é a intenção do Sr. Presidente da República, embora não haja declaração formal de veto, nos termos da Constituição de 1946. Não se pode dar outra interpretação ao despacho pelas seguintes razões: Porque a Constituição não prevê a figura de sanção parcial, isto é, a hipótese de que uma lei possa entrar em vigor em dois tempos, parte sancionada pelo Presidente da República (art. 70) e parte, decorrido o decêndio, pelo silêncio presidencial que importa sanção (art. 70, § 2º). A Constituição só permite a sanção total, embora consinta no veto parcial. Porque, se não for considerada como vetada a parte não incluída na sanção, o resultado seria a entrada em vigor, transcorrido o decêndio, desta mesma parte, o que viria criar, como vimos acima, uma situação constitucional estranha ao espírito e à letra da Lei Magna” (DCN de 1º-2-49, pág. 545).

Esse também o entendimento de nossos Tribunais, como o acórdão no Mandado de Segurança nº 214.420 — Tribunal de Justiça de São Paulo, in **Revista do Direito Público**, vol. 28, pág. 236, cuja ementa é a seguinte:

“Vetado, parcialmente, o projeto aprovado pela Câmara, cabe ao Prefeito, no prazo legal, remeter àquela as razões do veto, não obstante poder promulgar a parte vetada. E, se repellido o veto, a parte vetada passa a integrar a lei anteriormente promulgada.”

Estão aí estabelecidos os fundamentos jurídico-constitucionais pertinentes ao veto parcial não mantido pelo Legislativo, na forma da Constituição.

Pelo que se demonstrou nesta exposição, na Revisão de 1926 é que se instituiu o veto parcial, como resultado também sensível da importação americana. Todavia, na Constituição de 1967, e Emenda Constitucional nº 17/65 — Constituição de 1946 com as especificações e limitações na abrangência do veto parcial — é que se pode destacar uma aproximação à terminologia do veto itêmico norte-americano.

#### 4. Irretratibilidade do veto

Não se reconhece em nosso Direito Constitucional a faculdade de o Executivo, após a oposição do veto, fazer ao Legislativo pedido de reconsideração, isto é, retratar a recusa. Esta, sendo total ou parcial, é exer-

citada pelo nosso texto constitucional vigente, dentro de 15 (quinze) dias, observando-se, outrossim, a comunicação no prazo de 48 (quarenta e oito) horas ao Senado Federal dos motivos e razões da recusa (art. 59, § 1º). Escoado o prazo, ocorre a sanção (art. 59, § 2º) e esta é tácita.

A irretratabilidade do veto provém do próprio texto constitucional. Porquanto o processo legislativo, no qual está inserido o veto, possui uma unicidade. Sancionando-se uma proposição de lei, total ou parcialmente, que pode ser expressa ou tácita, exaure-se o poder de sancionar; vetando-se uma proposição de lei, total ou parcialmente — ato formal —, exaure-se igualmente o poder de vetar. São atos perfeitos e acabados, dentro da prescrição constitucional, insuscetíveis de desfazimento algum.

AURELINO LEAL <sup>(21)</sup>, defendendo a irretratabilidade do veto em nosso Direito Constitucional com identidade nos Estados Unidos, cita esta passagem de WOODBURN:

“O Presidente GRANT, em 15 de agosto de 1876, vetou um projeto relativo à venda de terras de índios, enviando sua mensagem de veto ao Senado. Antes, porém, que esta Câmara tivesse tomado conhecimento dela, recebeu do Presidente uma outra dizendo que o veto fora prematuro e pedindo que o projeto lhe fosse devolvido para ser assinado. Travou-se debate para saber se o Presidente podia reconsiderar o veto. Foi geralmente sustentado que ele não tem tal poder e que o único efeito da segunda mensagem era induzir a aprovação do projeto sobre o veto.”

Para C. MAXIMILIANO, as Câmaras não podem pedir a devolução das proposições de lei antes da aquiescência ou repulsa do Executivo, como também o Presidente não pode reconsiderar o veto (*op. cit.*, pág. 182). Mário Casasanta informa que “o Presidente pode usá-lo só uma vez e, uma vez usado, não pode arrepender-se. Tem de passar pelos limites que a Constituição determina” (*op. cit.*, pág. 250).

Nossos Tribunais, por fim, possuem idêntico entendimento, como é o caso da Representação nº 432, sendo representada a Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, em que o Supremo Tribunal Federal decidiu, conforme ementa: “Vetado o projeto, não pode o Governador retratar-se e sancioná-lo” (in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 70, pág. 308).

### III — O VETO NA CONSTITUIÇÃO NORTE-AMERICANA

Nosso Direito Constitucional sofreu duas palpáveis influências. A primeira, com a monarquia imperial, nosso Direito Constitucional teve suas raízes na Europa, com o parlamentarismo monárquico. A segunda procedeu da Constituição norte-americana, com tanta similitude que autores menos desavisados imputaram à Constituição de 1891 imperdoável servilismo à Constituição ianque. Injusta esta afirmação! Menosprezar juspublicistas da estirpe de um Joaquim Saldanha, Américo Brasiliense de Almeida e Melo, Antônio Luiz dos Santos Wérneck, Francisco Rangel Pestana, José Antônio

(21) LEAL, AURELINO — *op. cit.*, vol. I, pág. 851.

Pedreira de Magalhães Castro e Rui Barbosa <sup>(22)</sup> é atitude das mais mesquinhas, e desprovida de conhecimento de causa, uma vez que tais homens, constituindo a fina flor da geração de então, não se prestariam nunca a tal desiderato. Simples comparação das duas Cartas, pelo conteúdo, pela forma técnica, pelo fino trato da língua, pela sistemática e disposição articular, é suficiente para expungir a declaração de cópia servil.

É verdade que houve, na elaboração do texto brasileiro, a inspiração do norte-americano. Não é menos verdade, porém, sem se referir ao fino trato com a língua, ao posicionamento dos artigos, às disposições dos parágrafos, dos itens etc., num tecnicismo ímpar, com as singularidades próprias de nossa gente, usados para a elaboração da Constituição de 1891, que a Constituição norte-americana, datando-se de 1787, reflete e espelha uma rigidez sem concorrente no Continente americano e no próprio mundo. É que poucas alterações sofreu o texto original. Continua o mesmo, o que vem de evidenciar a estabilidade política de uma Nação e, sobretudo, a firmeza de seu povo no respeito ao ordenamento jurídico supremo.

Diz o art. 1º, Seção VII, nº 2, da Constituição dos Estados Unidos da América:

“Qualquer projeto de lei votado pela Câmara dos Representantes e pelo Senado terá, antes de se converter em lei, de ser apresentado ao Presidente dos Estados Unidos; se ele o aprovar, apor-lhe-á a assinatura; se não, voltará com suas objeções à Câmara em que tiver tido origem, devendo aí ser transcritas por extenso na ata as objeções e proceder-se a nova apreciação. Se, depois deste reexame, dois terços dos membros da Câmara se pronunciarem no sentido da aprovação do diploma, será este enviado, juntamente com aquelas objeções, à outra Câmara também para nova apreciação e, se ainda assim for aprovado por maioria de dois terços de seus membros, transformar-se-á em lei. Nestas circunstâncias os votos em ambas as Câmaras serão contados por “sim” e por “não” e os nomes dos votantes a favor ou contra registrados nas atas. Se um projeto não tiver sido devolvido pelo Presidente dez dias (não contados os domingos) de lhe ter sido apresentado, converter-se-á em lei como se tivesse sido por ele assinado, a não ser que o encerramento da sessão legislativa impeça a devolução, não se convertendo neste caso o projeto em lei.”

Cotejando-se com nosso Direito Constitucional, verifica-se a ausência de uma motivação, de fundamentação do veto por inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público (art. 59, § 1º, da Constituição brasileira). Difere-se pelo número de dias, 10 para a norte-americana e 15 para a Emenda Constitucional nº 1/69. A comunicação de veto no Direito brasileiro se faz ao Presidente do Senado pela Constituição de 1969. No Direito americano, o projeto é devolvido à Câmara onde se iniciara. Procedimento igual nas Constituições brasileiras anteriores à de 1946. Quanto ao *quorum* qualificado de dois terços, os dois ordenamentos jurídicos o adotaram. E a

(22) CASASANTA, M. — op. cit., pág. 172.

respeito do prazo de 10 dias todas as nossas constituições, à exceção da atual — 15 dias e da de 1937, de 30 dias —, mantiveram identidade.

A ausência de motivação na Constituição americana, quando da oposição do veto, propicia oportunidade à ação do Executivo de levá-lo até ao excesso de poder e ao arbítrio, à vista da sua ampla discricão, porquanto não sofre restrição ao vetar, senão de vetar integralmente.

Traço diferenciador se instala entre os dois ordenamentos jurídicos.

### 1. Veto de bolso (pocket veto). Veto absoluto

A adoção do veto absoluto tem suas raízes na parte final do artigo constitucional norte-americano, supra-referido.

A redação do texto, referindo-se ao “encerramento da sessão legislativa” fecundou litígios, uns sustentando que o encerramento da sessão legislativa era diferente do encerramento da legislatura, sendo, portanto, vitoriosa a segunda tese, confirmada pela Suprema Corte em 1929, no conhecido caso “Okanogan Tribe of Indians v. United States” (23).

No Direito brasileiro, se a sessão legislativa estiver finda, diz o texto constitucional, quando da recusa, o Presidente da República publicará o veto (art. 59, § 1º, *in fine*). Este mecanismo se inseriu em todas as Constituições brasileiras (24). Não o fosse, estaríamos diante do **pocket veto**, do veto silencioso, dos americanos.

HARCAD ZINK assim se referiu ao veto de bolso da Constituição dos Estados Unidos (referido por O. ALECRIM) (25):

“O Presidente pode não se opor propriamente a muitos desses projetos de fim de sessão legislativa, mas como um prazo de dez dias não é bastante suficiente para decidir a respeito de tantos, provavelmente é muito útil, para o Presidente, a utilização constante do **pocket veto**.”

Presidentes houve que, neste decêndio, segundo ZINK, foram ao Congresso a fim de poder, já no final das reuniões, assinar os projetos antes que o Legislativo entrasse em recesso, esvaziando-se a possibilidade de os mesmos projetos serem considerados retidos.

Usado inicialmente com moderação, o veto de bolso tornou-se com o tempo em um instrumento eminentemente político do Presidente da República. Possui características ilimitadas, portanto, absolutas.

O Presidente JACKSON (1829/1837) inaugurou o uso do **pocket veto**, aplicando-o 7 vezes. O Presidente CLEVELAND (1885/1889 e 1893/1897),

(23) FERGURSON and MCHENRY, in *The American Federal Government*, New York, London, pág. 301, nota 2.

(24) A Constituição de 1937 foi omissa quanto a este aspecto. Na Constituição de 1934 (art. 45, § 3.º), o veto, quando do intervalo das sessões legislativas, era comunicado à sessão permanente do Senado Federal.

(25) ALECRIM, O. — op. cit., págs. 97/98.

usou-o 138 vezes. F. D. ROOSEVELT, batendo o recorde, acionou o “veto de bolso” 258 vezes (26).

Entre nós, segundo ALECRIM (27), a tentativa do **pocket veto** não encontrou guarida, em decorrência de ação enérgica e pontual de homens como Rui Barbosa, que fez oportuna emenda ao Projeto da Comissão de Justiça.

## 2. Veto itêmico

De conformidade com o texto norte-americano, não está consagrada a faculdade de o Presidente opor veto parcial. O Presidente GRANT, em mensagem ao Congresso, pediu, não a obtendo, porém, uma emenda à Constituição que permitisse o veto parcial (28). No entanto, em Constituições regionais norte-americanas o veto parcial se assegurara expressamente (29).

A urgência do veto parcial foi uma constante na Magna Carta ianque. E isto decorreu do emprego insaciável de incluir nos orçamentos matérias a eles estranhas, denominados estes enxertos de **riders**.

ALECRIM (30) assim se manifestou a respeito desses **riders**:

“Nos Estados Unidos, o emprego de tão injustificável estratagem encontrou magnífico campo para a sua adaptação procriadora, e, de tal modo que, nos primeiros oitenta anos de experiência republicana, as arremetidas políticas de projetos de lei (**bills**) envolvendo na sua contextura cláusulas de conteúdo a eles estranhas (**riders**) marcaram um acentuado estado de tensão nas relações entre o Capitólio e a Casa Branca.”

Se RUI e outros, lutando bravamente contra os orçamentos rabinlongos, encontraram razões para sensibilizar os autores da Revisão de 1925/1926, adotando o veto parcial, de idênticas razões também históricas desfrutavam os autores da Constituição dos Estados Confederados ao concederem ao Presidente da Confederação Sulista o poder de “vetos sobre itens” (**The power to veto item**). Em 1888, já consciente e conscientizada, a Câmara de Representantes alterou seu regimento proibindo os **riders**, o mesmo acontecendo, posteriormente com o Senado (31).

Constituições de 39 (trinta e nove) Estados-membros norte-americanos adotaram o veto itêmico, “inspiradas que foram na Constituição dos Estados Confederados de 1861”, conferindo ao Governador o poder de veto a itens em orçamento de despesa (32).

(26) ALECRIM, O. — op. cit., pág. 96.

(27) Idem, Ibidem, pág. 100.

(28) MAXIMILIANO, C. — op. cit., pág. 182, nota 1.

(29) V. a similitude com algumas Constituições de Estados brasileiros no regime de 1891 — retro, 2.

(30) ALECRIM, O. — op. cit., pág. 106.

(31) ALECRIM, O. — op. cit., pág. 111.

(32) Idem, Ibidem, pág. 117.

A Constituição Estadual georgiana, em 1861, adotou o veto itêmico primeiramente. As Constituições dos Estados de Carolina do Norte, Indiana, Iowa, Maine, Nevada, New Hampshire, Rhode Island, Tennessee e Vermont mantêm identidade com a Federal, isto é, só possuem o veto total <sup>(33)</sup>.

A faculdade de oposição do veto itêmico diz respeito apenas a matéria de apropriações orçamentárias, nos Estados norte-americanos. Todavia, os Estados de Carolina do Sul e Washington adotaram o veto parcial (itêmico) a toda a legislação (Cf. ALECRIM, O., op. cit., 117) <sup>(34)</sup>.

#### IV — POSICIONAMENTO ATUAL. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A idéia de veto coexiste e convive com a de separação de Poderes. A participação do Executivo, tradicionalmente, na formação da lei, se fez sempre pela sanção. E o veto é não sanção, é antítese da sanção. O equilíbrio, a sobriedade no exercício inevitável do veto motivou, indubitavelmente, vários povos, em transtornados momentos histórico-políticos de seus respectivos envoltimentos constitucionais.

Sua predominância nos regimes presidencialistas foi uma incontestável verdade. Sua dessuetude nos governos parlamentaristas é patente, haja visto o regime parlamentar inglês, que como protótipo de eloqüente forma de governo parlamentarista, desde 1707 (Rainha Ana), não ativa o instituto do veto <sup>(35)</sup>.

Igualmente, pode-se dizer que nos Estados Unidos, atualmente, à vista da procura de melhoramento do regime e das conotações próprias da substituição de mecanismos, o veto é raridade. A existência de dois grandes partidos, que, em revezamento, sempre controlam o poder, facilita a ação governamental, como é facilitada a legislativa. Sendo o veto instituto das nações essencialmente democráticas, vemos-lo na República que prima pela democracia em desuso. Estará ele em crise, em fase de acabamento? Tende a tornar-se peça de museu?

É que, sobre a criação das leis, o Executivo presidencialista exerce também significativa tutela. A limitação constitucional do Presidente dos Estados Unidos nas funções legislativas se resume: O Presidente deverá informar regularmente o Congresso acerca do estado da União e submeter à sua consideração todas as medidas que julgue necessárias e convenientes; em ocasiões extraordinárias, poderá convocar ambas as Câmaras ou uma delas, e, em caso de desacordo entre estas quanto ao encerramento da sessão legislativa, poderá adiar a sessão pelo tempo que entender oportuno; receberá embaixadores e outros enviados diplomáticos; velará pela fiel execução das leis e conferirá autoridade a todos os funcionários dos Estados Unidos (art. II — Seção III). E além de poder sancionar projetos, confere-se-lhe o de vetá-los totalmente, bem como é exigência constitucional que qualquer ordem, resolução ou voto, para cuja formação legislativa houve o concurso

(33) Idem, *Ibidem*, pág. 117.

(34) A Constituição mineira de 1920 adotou o veto parcial para qualquer matéria.

(35) A Rainha Ana (1702/1714) negou sanção a um bill sobre milícia na Escócia; este o último veto da Inglaterra.

do Senado e da Câmara de Representantes (exceção feita em matéria de adiamento), tem que ser apresentado ao Presidente para aprovação (art. I, Seção VII, n<sup>os</sup> 2 e 3).

Depois da presidência de F. ROOSEVELT, pondera ROY C. MACRIDIS <sup>(36)</sup>, “os principais programas políticos foram sempre elaborados a pedido do Presidente da República ou por ele mesmo, limitando-se o Congresso a examinar e a corrigir cuidadosamente os textos que lhe eram submetidos; assim, embora este trabalho do Congresso seja importante, ele se realiza, em geral, nos moldes e limites da política formulada pelo Presidente”.

Além da força constitucional na iniciativa das leis, expedientes outros há, porém, em fortalecer o Executivo presidencial, registrando cuidados e interesses na apreciação e aprovação das proposições, não só com a zelosa participação da liderança do governo no Congresso, como também com o acompanhamento vigilante do próprio Presidente dos Estados Unidos, conforme recentemente se verificou, quando da votação do projeto energético do Presidente CARTER, importando até no adiamento de sua viagem intercontinental, para mais presente e cuidadosamente tutelar a criação de uma lei tão necessária ao País.

Na Constituição Federal brasileira, houve acentuado crescimento de poder por parte do Executivo. E este, intrometendo-se em várias áreas de ação, passou a possuir vasta gama de atribuições pertinentes à iniciativa das leis, e, portanto, à sua própria formação pela privatividade de sua competência constitucional, como a que se consigna no artigo 65, da atual Constituição Federal referentemente à iniciativa do Executivo em projetos de lei orçamentária, abertura de créditos e fixação de vencimentos, concessão de auxílios ou criação ou aumento da despesa pública <sup>(37)</sup>. Perceptível é a exaustão dos poderes do Presidente da República na condução e formação das leis, razão por que, à vista da própria conjuntura nacional, com o partido governista sempre majoritário, o exercício do veto é praticamente nenhum, no regime constitucional brasileiro.

Infere-se, outrossim, e mais uma vez, que a interferência do Chefe do Executivo brasileiro, através da sua liderança, na condução cíclica legislativa e as preferências de tramitação de projetos oriundos do Presidente da República, com sua privatividade de competência, com prazos peremptórios (art. 51, §§ 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup> e art. 57, da Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 1/69), identificam e revelam o crescimento incontestável do Executivo, como Poder que é, afastando ou inibindo, por conseguinte, as circunstâncias propiciadoras para o uso do veto. Corrobora esta colocação em nosso Direito Constitucional brasileiro a faculdade, de que é detentor o Chefe do Executivo, de expedir decretos-leis, nas hipóteses de urgência ou de interesse público relevante, sobre matéria de segurança nacional (conceito de ampla incidência que rende oportunidade de vasta descrição), finanças públicas, normas tributárias, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos (art. 55, Emenda n<sup>o</sup> 1/69).

(36) MACRIDIS, R. C. — Apud LUIZ NAVARRO BRITTO, op. cit., pág. 67.

(37) A mesma disposição se encontra na Constituição de 1967, art. 67.

Do exposto há que resultar raridade no uso do veto em nosso Direito Constitucional na atualidade. Eis que, no período de 1969 a 1978 (maio-78), período de intensa atividade legislativa, o veto foi empregado 49 (quarenta e nove) vezes <sup>(38)</sup>.

Dai o retorno da indagação: Está o veto condenado a estancar-se como peça de museu? Há futuro para ele?

Admitimos que sua tendência leva a este questionamento. Em que pese às razões inolvidáveis que justificaram sua adoção; às motivações na história do constitucionalismo; à luta pelo melhoramento, pelo menos aparente; a tendência do veto é estancar-se em desuso. Desafiando os tempos, os fatos e as circunstâncias hodiernas pertinentes aos regimes do governo, como estão e são concebidos, nas Repúblicas, pontificam uma verdade histórica — o contraste do veto — com o fortalecimento do Executivo.

Sinais dos tempos! De escudo do Executivo, no dizer de HAMILTON <sup>(39)</sup>, de garantia contra a expedição de leis indevidas, até se fazer freio ao corpo legislativo, passará o veto, certamente, a uma aposentadoria compulsória. Dai a certeza do determinismo estrutural de seu exercício, no dizer de LUIZ NAVARRO DE BRITTO <sup>(40)</sup>, porque no estágio atual dos sistemas de governo e dos regimes políticos, que, por força de consequência, evoluirão mais ainda nesse direcionamento, com a hipertrofia do Executivo em detrimento do Legislativo <sup>(41)</sup>, o veto não tardará a ser apenas uma lembrança histórica, ancorada no Constitucionalismo.

(38)

ANO	VETOS		TOTAL GERAL
	PARCIAL	TOTAL	
1969	---	06	06
1970	01	03	04
1971	02	---	02
1972	01	---	01
1973	10	02	12
1974	02	---	02
1975	10	03	13
1976	01	03	04
1977	01	03	04
1978	01	---	01
			49 VETOS

(39) HAMILTON, A. -- *O Federalista*: 1959 -- Rio, pág. 296.

(40) BRITTO, L. N. -- op. cit., pág. 137/39.

(41) HAURIOU, A. -- *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* -- Editions Montchrestien, 1975, Paris, pág. 726.

## BIBLIOGRAFIA

- ALECRIM, Otacilio — **O Sistema de Veto nos Estados Unidos — A receptividade brasileira.** Instituto de Direito Político, Rio, 1964.
- BARBOSA, R. — **Comentários à Constituição Federal Brasileira, II vol.,** Saraiva, 1933.
- BOMPARD, R. — **Le veto du Président de la République et la Sanction Royale —** Arthur Rousseau, Éditeur, Paris, 1906.
- BRITTO, L. N. — **O Veto Legislativo. Estudo Comparado —** Ministério da Justiça e Negócios Interiores, DF, 1966.
- CAETANO, M. — **Direito Constitucional — Vol. I,** Forense, 1977.
- CASASANTA, M. — **O Poder do Veto.** Imprensa Oficial — Os amigos do livro — Belo Horizonte.
- CAVALCANTI, T. B. — **A Constituição Federal Comentada — vo'. II,** José Konfino, Editor, Rio, 1948.
- . **Constituições Brasileiras (Império e República) — Sugestões Literárias S/A,** São Paulo, 1978.
- . **Constituição Federal e dos Estados — 1891.**
- FERGURSON, J. H. and Mchenry, Dean E. — **The American Federal Government —** McGraw — Hill Book Com., Inc., 1947 — New York and London.
- FERREIRA FILHO, M. G. — “O veto parcial no direito brasileiro” — In **Revista de Direito Público**, n.º 17, jul./set./71, São Paulo.
- HAMILTON, A. J. Jay et J. M. Madison — **O Federalista.** Trad. Reggy Zacconi de Moraes — Editora Nacional de Direito, 1959, Rio.
- HAURIQU, André — **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques —** Édition Montchrestien, 1945, Paris.
- JACQUES, Paulino — **Curso de Direito Constitucional —** Forense, 5.ª Edição, 1967, Rio.
- LEAL, Aurelino — **Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira —** F. Briquet e Cia. Editores, 1925, vol. I, Rio.
- MAXIMILIANO, C. — **Comentários à Constituição Brasileira —** 4.ª Edição, 1948, Rio de Janeiro.
- MIRANDA, Jorge — **Constituições Políticas de Diversos Países.** Imprensa Nacional — Casa da Moeda, 1945, Lisboa.
- PONTES DE MIRANDA, F. C. — **Comentários à Constituição de 1946 —** Henrique Cahen Editor, vol. II, Rio.
- . **Comentários à Constituição de 1967 —** Editora Revista dos Tribunais, Tomo III, São Paulo.
- ZINK, Harold, Penniman, H. R. and Hathorn, Guy B. — **American Government and Politics National, State and Local.** D. Van Nostrand Comp. Inc., 1961, New York.