

V E T O

Norma Izabel Ribeiro Martins
Pesquisadora do Serviço de
Informação Legislativa

I

RAPIDO HISTÓRICO

Em recente estudo de direito constitucional comparado, o moderno tratadista francês, Maurice Maier, esclarece que “o veto moderno é uma decorrência, uma variante, do antigo instituto da sanção, prerrogativa legislativa do monarca, pela qual este, obrigatoriamente, participava na legislação: o monarca fazia parte do corpo legislativo, e a legislação não se completava sem a sua aprovação”. Mais adiante, comenta que: “não têm razão os autores que pretendem dar um sentido diferente à sanção e ao veto”, afirmando que “o titular do direito de sanção faz parte do Poder Legislativo, já que antes da sanção haverá apenas um projeto de lei sem valor legal e só com a sanção é que se integra a lei”. Já os autores a que ele se refere, e quase atingem a maioria, crêem não pertencer ao Poder Legislativo o titular do direito de veto, “uma vez que o veto não cria a lei, esta já existindo antes dele, e ele (o veto), nada mais sendo do que um empecilho à execução de uma lei já adotada”. Ainda sob a opinião desses autores, “através da sanção, o Chefe de Estado que possui essa prerrogativa, abstendo-se de usá-la, impede a legislação; o seu silêncio basta para impedir que o projeto de lei se torne em lei”. Já no caso da faculdade de veto, o silêncio vale como assentimento, devendo ele ser expresso.

Essa lição de Maurice Maier parece-nos francamente aceitável e adequada à nossa estrutura constitucional, no sentido de que “o veto é uma *sub genus* da sanção”.

A nossa Constituição diz, em seu art. 70, § 2.º, que “decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará em sanção”, contrariando, pois, o que dizem os autores apontados por Maurice Maier. Entre nós, o Presidente da República é titular de sanção, “mas também de direito de veto, não sendo certo que, no que toca à sanção, sua abstenção valha impedimento a que o projeto de lei se transforme em lei”. Entretanto, não nos parece que “face ao taxativo art. 37 — o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal — se possa afirmar que o Presidente da República, no momento da sanção e do veto, faça parte do Poder Legislativo; será mero elaborador ou opositor, mas sem fazer parte do Poder Legislativo”. (1)

Em Roma, os tribunos do povo tinham o direito de suspender a execução de atos dos magistrados da cidade, contrários aos interesses da plebe. Datam daí as mais remotas origens do veto.

Nos tempos modernos, segundo Eduardo Espinola, esse direito de oposição à execução das leis tem sido reconhecido, com maior ou menor eficiência, sob diversas formas. (2)

Os autores apontam as seguintes:

- o veto absoluto
- o veto qualificado
- o veto suspensivo
- o direito de pedir nova deliberação
- o veto translativo

Diz-se **absoluto** o veto, quando a oposição do Chefe de Estado não pode ser removida por qualquer nova deliberação do Legislativo. Raros, porém, são os casos de veto absoluto nas Constituições modernas. Aparecem na Constituição do Chile, de 1833 (3), reformada depois, e a da Albânia, de 1925.

Modernamente, os países que admitem o instituto do veto recusam o absoluto, suportando apenas o condicional, que pode tomar modalidades diversas.

A segunda espécie de veto, o qualificado, é criação norte-americana (4), que a nossa Carta de 1891 adotou, acompanhada pelas subseqüentes, inclusive a de 1946.

O veto suspensivo encontra-se em diversas Constituições monárquicas. Rossi (5) assim o define: "On appelle veto suspensif le droit accordé au pouvoir exécutif de refuser un projet de loi, mais de le refuser temporairement seulement, c'est-à-dire que si deux ou trois législatures successives persistent à lui présenter un projet de loi, le projet de loi devient loi sans la sanction du pouvoir Exécutif". Segundo Eduardo Espínola, aqui não se cogita de nova votação do mesmo Parlamento em sessões sucessivas; a insistência do Legislativo com o seu novo voto deve ser manifestada por uma outra Assembléa, procedente de novas eleições.

O veto suspensivo, introduzido na Constituição Francesa de 1791 (6), foi recebido com violenta repulsa pela opinião pública. Isto se deu, principalmente, pelo fato de indivíduos sem escrúpulos explorarem as massas, arrastando-as a uma atividade revolucionária, imbuídas de falsas idéias. Maurice Maier afirma que "o veto suspensivo foi uma dessas idéias, ativas e perigosas, que determinaram a queda de Louis XVI".

As Constituições espanhola, de 1812, portuguesa, de 1822, e brasileira, de 1824, admitiram o veto suspensivo e, mais recentemente, a finlandesa, de 1915 (7), e a egípcia, de 1930. (8)

Quanto ao direito de pedir nova deliberação, adotaram-no as Constituições francesas de 1875 (9) e a de 1946. (10)

O veto translativo, quinta e última forma de veto, "consiste na faculdade concedida ao Poder Executivo de apelar diretamente para o povo contra uma lei do Parlamento". (A expressão foi empregada por M. Redslob e aceita por Chevalier.) É o sistema da Constituição de Weimar, 1919 (11), e da Constituição da Estônia, 1937. (12)

II

VETO PARCIAL

Entre nós, o veto, que pode ser parcial, tem que ser fundamentado e sob um dos dois aspectos previstos no § 1.º do art. 70. E o prazo para fazê-lo é fatal. As considerações de Alcino Pinto Falcão a êsse respeito mostra-nos o seguinte:

"Se o projeto de lei fôr vetado quando em recesso o Congresso, sob pena de não valer e aplicar-se a regra do § 2.º do art. 70, o Presidente da República fará publicar no órgão oficial o veto, para comprovar que usou da prerrogativa no decêndio legal. Pode, porém, ocorrer o

seguinte: no recesso legislativo, dentro do decêndio, sai uma lei publicada como totalmente sancionada e, no dia seguinte e já fora do decêndio, o órgão oficial a republica, alegando-se incorreção e surgindo, então, um artigo como vetado.

Surgem, aí, duas questões sérias a resolver: a) se a ausência de veto na primeira publicação corresponde à figura da publicação com incorreções ou se constitui hipótese diferente, a merecer tratamento autônomo; b) se o prazo da parte final do § 1.º do art. 70 é o mesmo prazo fatal previsto na primeira hipótese contemplada no referido parágrafo.

Quanto à questão a), há que ponderar que não há coincidência entre as duas espécies, que devem ser tidas como autônomas e, assim, resolvidas diferentemente. No caso de publicação errada do texto da lei, a republicação restaura o votado pelo órgão legislativo. Destina-se a dar prevalência à vontade autêntica, manifestada em tempo e forma hábil, pelo competente legislador. No outro caso, a republicação não tem essa finalidade, mas sim justamente a de aniquilar ou deferir, provisoriamente, a vontade do órgão legislativo e isso pelo expediente impeditivo do veto.

Como se vê, no primeiro caso, a republicação se destina a restaurar a pureza do conhecimento do votado, a restabelecer o império da vontade do legislador; no segundo caso a contrastar o império, a vida do projeto aprovado pelo Poder Legislativo. No primeiro caso (republicação por dissonância com o texto aprovado), a publicação (que é dever constitucional do Presidente da República, cf art. 87, inc. I, da Constituição) constitui medida positiva para fiel observância do exato texto do projeto de lei aprovado; no segundo caso, traduz colaboração negativa, para procrastinar ou definitivamente impedir que em sua integridade vigore como lei o projeto aprovado pelo Congresso. Duas hipóteses, pois, dessemelhantes. De passagem, há que lembrar que a sanção é atividade formal e assim o veto. O prazo assinado para uma ou outro é sabidamente fatal; uma ou outro só pode ser exercido *una tantum*, não podendo o Presidente da República variar, sobre o pretexto de ainda ter prazo.

Nem contextualmente, após sanção, pode editar o que fôr ou fazer restrições ao texto do projeto de lei, nem sequer manifestar motivo ou opinião sobre o texto sancionado; "se o Presidente nada resolve no decêndio, considera-se sancio-

nada a resolução legislativa. Vetando-a nas férias parlamentares, publica imediatamente as suas razões, a fim de provar que usou da prerrogativa no prazo legal", diz Carlos Maximiliano. Está aí clara a lição: o prazo é o mesmo, de 10 dias, quer para devolver o autógrafo vetado, quer para publicar o veto se finda a sessão legislativa. E compreende-se porque: o prazo de 10 dias está na Constituição, a fim de que a sorte dos projetos de lei que são submetidos ao Presidente da República não fique indefinidamente em suspenso. Sustentar que não fica a publicação do veto — caso de estar em repouso o Congresso — sujeita ao mesmo prazo de 10 dias fixado no § 1.º do art. 70 da Constituição, seria não só admitir que o referido parágrafo desse tratamento desigual a duas situações idênticas, como traria a consequência de não haver prazo fixado para a hipótese focalizada. Evidentemente não serve o argumento absurdo para construir ou interpretar o texto constitucional. Trata-se de simples publicação e não de veto, coisa assaz diferente e mais solene, e mesmo aí só seria válida a retificação da publicação se feita dentro do prazo, não valendo a retificação tardiva.

É certo que a Constituição não proíbe o Presidente da República de vetar projeto de sua própria iniciativa, embora essa prática, de que houve precedente na segunda legislatura, seja censurável, pois não se compreende que o Presidente da República envie ao Congresso Nacional um anteprojeto de lei e venha, após aprovação, considerá-lo inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais.

Politicamente, além de não estar de acôrdo com as chamadas normas de correteza constitucional, que devem existir nas relações entre os poderes, tal prática revela aqodamento impróprio a uma iniciativa presidencial.

Mas, politicamente, ainda êsse veto traduzirá falta de bom esteio parlamentar por parte do Presidente da República, eis que, o possuindo, fácil lhe seria obter a rejeição, sem ter que vetar a própria legislação por êle recomendada. Aliás, via de regra, acentua Lawrence H. Chamberlain, em certo sentido, o veto, quando exercido, indica que o Presidente da República "has failed in his efforts to gain congressional acceptance of his program". Isto muito embora nem sempre o veto tenha um propósito puramente negativo; em certas circunstâncias,

manejado com habilidade, pode transformar-se em expediente de transação, de ajuste a uma média dos pontos de vista do Congresso e do Presidente, através de nova legislação." (13)

Eduardo Espínola, no comentário que faz sobre o veto, afirma que "muito se sentiu no regime da Constituição de 1891 a necessidade de poder o veto aplicar-se apenas a uma parte do projeto", e "compreendendo-se que os termos da Constituição não autorizavam o veto parcial, a reforma de 1926 o admitiu em termos expressos".

Continuando, acentua que, "nos Estados Unidos, ensinam os constitucionalistas que o veto não poderá referir-se a um ou alguns dispositivos do projeto de lei, mas a todo êle".

São bem expressivas as palavras de Bennet:

"One improvement in the American veto system has been strongly urged, namely that the President be allowed to strike out single items in an appropriation bill.

This power he does not now possess. He must either veto the bill as a whole or leave it as it stands. In consequence he must often give his consent to individual projects of expenditure which he does not approve; otherwise the entire bill would fail. Appropriation bills usually include hundreds of items, and all of them, save a very few, may be entirely proper. These few may be pernicious and wasteful, yet the President must take the chaff with the wheat. Otherwise he will be left without funds with which to carry on some important branch of administration." (14)

A Constituição Mexicana (15) ocupa-se, explicitamente, do veto parcial ("el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo").

O mesmo se dá com a Constituição Argentina. A Côte Suprema de Justiça, em recente decisão, assim se pronunciou:

"El veto apuesto por el Poder de la Nación a un proyecto de ley sancionado por el Congreso, puede ser total o parcial. Tanto en uno como en otro caso, el Poder Ejecutivo devuelve el proyecto observado a la Cámara de origem y queda sometido al procedimiento que señala el art. 72 de la Constitución Nacional.

Además el veto parcial y la promulgación fragmentaria de un proyecto de ley no se excluyen reciprocamente; son independientes y el primero produce el

efecto de suspender la promulgación de la ley en relación a la parte vetada e impide que a su respecto tenga lugar la promulgación tácita. En cuanto al procedimiento a seguirse en las Cámaras luego de veto, dijo la Corte que si las dos Cámaras insisten en su sanción por mayoría de dos terceras partes el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no puede repetirse en todo el año de sesiones; si las Cámaras aceptan las objeciones del Poder Ejecutivo y el veto es parcial, se devuelve el proyecto."

Os Presidentes do Brasil não se utilizaram com frequência do veto, antes da reforma de 1926. Daí em diante, porém, o veto parcial teve constante aceitação.

III

A CONVOCAÇÃO DAS DUAS CASAS PARA DECIDIREM SOBRE O VETO

Como já tivemos oportunidade de esclarecer, cabe ao Presidente do Senado a convocação das duas Casas do Congresso para decidirem sobre o veto, dêle tomarem conhecimento, meditarem sobre os motivos, por inconstitucionalidade, ou por nocividade aos interesses nacionais, que levaram o Presidente da República a discordar do projeto de lei.

Não é o veto o termo da elaboração legislativa. Quem por último decide, na feitura das leis, é o Congresso Nacional. Com o veto, o Congresso reconsidera o projeto, e pode tomar uma destas duas atitudes: ou se conforma com o veto, ou mantém a lei, apesar do veto.

Para manter é preciso o voto de, pelo menos, dois terços dos deputados e senadores presentes à sessão conjunta.

É interessante registrar a opinião de Sampaio Dória:

"Na apreciação desses dois terços, o intérprete fica às vezes embaraçado.

Quem resolve afinal sobre o veto é o Congresso Nacional, isto é, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal em sessão conjunta.

A sessão conjunta não significa fusão da Câmara e do Senado numa assembléa semelhante às do sistema unicameral. A sessão é conjunta, sessão da

Câmara e sessão do Senado num mesmo ambiente, sob a mesma presidência, para debater e votar o mesmo tema. Cada uma das Câmaras conserva as suas características, o mesmo valor, membros-deputados e membros-senadores, o mesmo peso na elaboração da lei. A Câmara dos Deputados não absorve o Senado Federal. São duas as Câmaras, cada uma com sua autoridade, que deliberam, sem se anularem, sem que nenhuma se amesquinhem.

Ora, a Câmara dos Deputados tem atualmente 326 membros, e o Senado Federal 63 (16). No sistema federativo brasileiro, o voto dos 63 senadores vale o voto dos 326 deputados. O total é igual ao total. Sem este equilíbrio, ou esta equivalência, desmorona-se a estrutura federativa. Como então se háo de contar, para conservar a fio o fiel da balança, os votos dos deputados e os votos dos senadores, em sessão conjunta?

Unidade por unidade?

Duas são as hipóteses extremas. A primeira, o comparecimento de todos os deputados e todos os senadores. E a segunda, o comparecimento apenas do mínimo de deputados e mínimo de senadores, para que, em cada Câmara, haja quorum, embora em sessão conjunta.

Foi, pela Lei n.º 2.140, de 17-12-53, fixado em 326 o número de representantes do povo na Câmara dos Deputados.

O número de senadores foi fixado, pelo art. 60, § 1.º, da Constituição, em três por Estado e Distrito Federal, ou 63 senadores, representantes dos Estados e do Distrito Federal.

O total dos congressistas vem a ser, pois, 389.

Na primeira hipótese extrema, comparecem à sessão conjunta 389 congressistas, isto é, todos os deputados e todos os senadores. Os dois terços necessários à rejeição do veto são 260 congressistas, ou 218 deputados e 42 senadores, se as unidades específicas: deputados, e as unidades específicas: senadores, não se fundirem em nova unidade genérica e homogênea: a de congressista. Porque, feita a fusão, os dois terços do total serão o mesmo: 260. Mas 260 congressistas ou só de deputados, ou de deputados misturados com senadores, o que difere grandemente.

A primeira hipótese se subdivide, pois, em duas sub-hipóteses, quando se apure a votação da maioria de dois terços: ou maioria de congressistas, ou maioria de deputados e maioria de senadores.

A segunda hipótese geral, extrema, é a do comparecimento do mínimo para haver número, ou *quorum* mínimo: 196 congressistas. Também aqui há duas sub-hipóteses. Ou este mínimo é o mínimo de deputados e o mínimo de senadores discriminadamente, ou, indistintamente, é o mínimo de congressistas, somente de deputados, ou misturadamente de deputados e senadores.

Consideradas, uma a uma, as duas hipóteses extremas, como contar os dois terços necessários à rejeição do veto, ou aprovação definitiva do projeto de lei vetado?

Ter-se-á de considerar cada sub-hipótese em separado para não se sair da realidade, ou não fugir à verdade.

Considerar cada sub-hipótese em cada hipótese extrema.

Uma sub-hipótese é a indistinção entre deputados e senadores, fundidos no gênero congressista. A outra é a discriminação entre deputados e senadores, para que o Senado valha tanto quanto a Câmara na ultimação legislativa.

Na sub-hipótese da indistinção, dentro da primeira hipótese extrema, os dois terços, ou 260 congressistas, poderiam ser constituídos apenas de deputados, por terem votado contra todos os senadores. Na sub-hipótese da discriminação entre deputados e senadores, 260 deputados não seriam havidos por maioria de dois terços. A maioria de dois terços será o mínimo de 260, mas destes, 218 são deputados, e 42 senadores. Só assim o Senado pesará de igual para igual com a Câmara.

Na sub-hipótese da indistinção, dentro da segunda hipótese extrema, bastariam 131 deputados, num comparecimento de 196 congressistas em *quorum* mínimo, para a rejeição do veto, sem consideração aos votos de senadores. Dêstes, bastaria a presença de dois, para acôrdo com a letra da lei constitucional.

Na sub-hipótese da discriminação dos congressistas, dentro da segunda hipótese, em deputados e senadores, entre os representantes do povo e os repre-

sentantes do Estado, os dois terços, exigidos para a rejeição do veto, são constituídos de dois terços de deputados e dois terços de senadores.

Dois terços de deputados no *quorum* mínimo seriam: 110 deputados presentes. Dois terços de senadores, no mesmo *quorum*, seriam 22 senadores presentes. Os dois terços dos deputados e senadores presentes, para se considerar aprovado o projeto, e, pois, rejeitado o veto, são, na hipótese extrema de *quorum* mínimo, 132 congressistas, discriminadamente: 110 deputados e 22 senadores.

Esta, a contagem exata dentro do princípio federativo. Sem a exigência de dois terços dos deputados presentes, e dois terços dos senadores presentes, num *quorum* mínimo de 164 deputados e 32 senadores, ou, ao todo, 196 congressistas, maioria mínima no total de 389, o princípio, essencial à Federação entre nós, da equivalência do Senado à Câmara, na votação que decida da lei, estaria sacrificado, como se fôra unitária e não federativa a forma de Estado entre nós, e unicameral o sistema do Poder Legislativo adotado.

Mas, como, entre nós, a Federação é intangível pelo art. 217, § 6.º, da Constituição, o processo da fusão de deputados e senadores como unidades indistintas, sem considerar que o voto de um senador é de um sessenta e três avos, e o de um deputado é de um trezentos e vinte e seis avos, é de todo em todo inconstitucional. Mania de facilidade à custa de princípios.

FALSA É A INTERPRETAÇÃO DE UM ARTIGO CONTRA OUTRO NO MESMO CÓDIGO

Interpretar a frase *dois terços dos deputados e senadores presentes*, no art. 70, § 3.º, da Constituição, como se o Senado não equivallesse à Câmara, o voto do Senado não tivesse peso igual ao voto da Câmara, na elaboração legislativa, seria dar de mão, fechar os olhos, dar por inexistente a Federação.

Não se interpretam, com legitimidade, textos isolados, num sistema de instituições entrelaçadas, para a unidade da mesma Lei Magna do País. Muito menos se há de ter por decisiva uma frase isolada na contextura de um artigo de lei, para dar por terra as linhas mestras de uma organização política.

A Federação, o regime representativo, o presidencialismo, o regime republicano são linhas mestras na Constituição do Brasil. E, contra qualquer delas, pecam por cegueira interpretações de frases ou de textos isolados, em oposição ao sistema que define a Constituição.

Pela Constituição, numa sessão conjunta, de **quorum mínimo**, da Câmara e do Senado, bastará, para rejeição de veto presidencial, o voto de 110 deputados, somado ao voto de 22 senadores, ou 132 votos, contra o veto, dos deputados e senadores presentes. Se o comparecimento, quer de deputados, quer de senadores, fôr o daqueles mais de 164, e o destes mais de 32, os dois terços dos votos de deputados e senadores presentes serão maior que o mínimo de 132. É operação de aritmética a determinação de dois terços, dois terços do total, soma de dois terços de uma e dois terços de outra parcela." (17)

IV

SANÇÃO — PROMULGAÇÃO — PUBLICAÇÃO

O Presidente da República intervém em dois setores na elaboração das leis; na propositura de projetos e na sanção ou veto, aos projetos de lei aprovados pelas Câmaras, nos assuntos indicados no art. 65. Se aquiescer com o projeto, o sanciona. Se, porém, o julgue inconstitucional, ou o tenha por contrário aos interesses do país, veta-o, no todo ou em parte. Tem para isto o prazo de dez dias úteis, contados da quele em que o receber. (18)

A sanção (positiva), segundo Pontes de Miranda, é uma das operações integrativas formais e de fundo, na feitura da lei — aquela pela qual o Presidente da República, que, na espécie, poderia vetar, aprova o ato legislativo. (19).

A promulgação — continua o autor —, outra operação complementar, constitui mera atestação da existência da lei e proclamação da sua executoriedade. Se, de regra, a sanção e a promulgação vêm juntas, o que só se pode dar nos atos legislativos vetáveis, pode suceder que venham separadas, como se o ato legislativo, destinado a ser promulgado em data certa, subiu à sanção (positiva), o que implica o direito de vetar (**sancionar negativamente**): mas há atos legislativos que podem ser promulgados sem poderem ser sancionados. Onde há promulgabilidade sem sancionabilidade não há veto.

Se o ato legislativo vai ao Presidente da República só para que o promulgue, não pode esse vetá-lo nem deixar de promulgá-lo.

A publicação tem por finalidade fazer conhecida a lei e fá-la obrigatória pela presunção, *iuris et de iure*, que estabelece, de que todos a conhecem. Executoriedade e obrigatoriedade caracterizam, respectivamente, a promulgação e a publicação.

V

VETO E SILENCIO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O texto cogita do veto e do silêncio do Presidente da República. Para Pontes de Miranda,

"todos os atos legislativos que sobem à sanção ficam expostos a que o Presidente da República lhes oponha o veto, isto é, a sua discordância, a recusa da sua aquiescência, indispensável, *ex hypothesi*, para que se complete a lei. O veto pode ser da íntegra ou parcial. A regra é só se admitir o veto total, absoluto, que é um "não" oposto ao ato legislativo. A Constituição de 1946 (como a de 1934) adota a liberdade do Presidente da República vetar no todo, ou em parte. Tem êle dez dias úteis para julgar o ato legislativo: sancioná-lo-á, vetá-lo-á, ou, o que é sancionar tácitamente, ficará em silêncio. Os dez dias úteis contar-se-ão do recebimento pelo Presidente da República.

(Sanção, opondo-se a veto, é, na terminologia da Constituição, sanção positiva, isto é, sanção-promulgação, em contraposição a sanção-veto.)

Não há — continua o autor — dois vetos ao mesmo ato legislativo. No caso do art. 70, § 3.º, a lei vai ao Presidente da República para a promulgação, e não mais para a sanção. Se a não promulga, observa-se o § 4.º

Se o Presidente da República veta em parte a lei, ou pelos fundamentos a ou b, não mais pode promulgar a lei na parte vetada, nem pretender que se atenda a qualquer fundamento c ou d.

Nem a *fortiori*, vetar toda a lei e, depois, promulgá-la. Se publica a lei como promulgada (sanção positiva), no todo ou em parte, a publicação posterior com a indicação de veto de alguma parte, ou de outra parte, é **juridicamente inexistente**. O que foi publicado é lei;

o poder sancionador do Presidente da República exauriu-se. Para se declarar que a nova publicação é inexistente, não se precisa de maioria absoluta dos juizes do tribunal (art. 200), porque não se trata de ato existente e nulo. Lei é o que se promulga.

Se o Presidente da República veta a lei, no todo, ou em parte, não pode mais promulgar o que vetou. O Congresso Nacional não deve, sequer, levar em consideração fundamentos novos para vetar. O poder sancionador exerce-se de um jato, punctualmente. Não cabe publicarem-se pela segunda vez, ou outra vez, os textos, porque não se admitem correções às leis que não sejam de revisão (erros tipográficos, ou de cópia), em relação à letra do projeto que foi à sanção. As declarações "vetado", "vetada" são declarações de vontade de veto. Só se abre exceção à entrega e publicação oficial da mensagem ao Senado Federal, para o efeito de se corrigir a publicação posterior que não esteja de acôrdo com o veto enviado e publicado. Qualquer publicação, antes de receber o Senado Federal a mensagem do veto, faz lei o que se publicou, mesmo que se afaste do que se comunicou ao Senado Federal. Seja como fôr, o que foi publicado é lei."

Adiante, escreve Pontes de Miranda:

"O papel do silêncio, no caso do texto, é de declaração de vontade, e não o de simples assentimento. Não cabem, pois, provas contrárias, nem reserva mental.

Exempli gratia, o discurso público do Presidente da República contra o projeto de lei, mesmo perante o Congresso Nacional. O veto é ato formal; a sanção, ou é escrita, ou se exprime pelo silêncio comunicativo de vontade. Se deixou de vetar, sancionou. Se não promulga a lei, pois que lei já é, segue-se a promulgação e a publicação, que é ato posterior à existência da lei. Daí a regra do § 4.º"

Motivação ou fundamentação do veto

"Os vetos têm de ter motivos de veto. Não é veto o que se emite sem fundamentação. Se o Presidente da República remete o projeto sem motivar o veto, o Congresso Nacional não o pode aceitar; ao Presidente do Senado Federal cabe devolvê-lo ao Presidente da República, e talvez expirado esteja o decêndio do art. 70, § 2.º" — Explica Pontes de Miranda.

Crime

"Se o Vice-Presidente do Senado Federal não cumpre o que se lhe atribui no § 4.º do art. 70, comete crime de responsabilidade (A lei ordinária pode e tem de apontar os crimes de responsabilidade. cf. art. 89, parágrafo único; porém casos há em que já resulta a figura de alguma regra jurídica constitucional que estabeleça dever)." (20)

VI

A SANÇÃO E O VETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Constituição de 1824

Art. 62 — Se qualquer das duas câmaras, concluída a discussão, adotar inteiramente o projeto que a outra câmara lhe enviou, o reduzirá a decreto, e, depois de lido em sessão, o dirigirá ao Imperador, em dois autógrafos assinados pelo presidente e os dois primeiros secretários, pedindo-lhe a sua sanção pela fórmula seguinte:

"A Assembléia-geral dirige ao Imperador o decreto incluso, que julga vantajoso e útil ao Império, e pede a Sua Majestade Imperial se digne dar a sua sanção."

Art. 63 — Esta remessa será feita por uma deputação de sete membros, enviada pela câmara ultimamente deliberante, a qual, ao mesmo tempo, informará à outra câmara, onde o projeto teve origem, que tem adotado a sua proposição, relativa a tal objeto, e que a dirigiu ao Imperador pedindo-lhe a sua sanção.

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 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, tôdas as vezes que as duas legislaturas, que se seguirem àquela que tiver aprovado o projeto, tornarem sucessivamente a apresentá-la nos termos, entender-se-á que o Imperador tem dado a sua sanção.

Art. 66 — O Imperador dará ou negará a sanção em cada decreto dentro de um mês depois que lhe fôr 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 haver já negado a sanção nas duas antecedentes legislaturas. (*)

Art. 68 — Se o Imperador adotar o projeto da Assembléa-geral, se exprimirá assim: "O Imperador consente"; com o que ficará sancionado e nos termos de ser promulgado como lei do Império 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 êle se fazer a promulgação da lei pela respectiva secretaria de Estado, onde será guardado.

Art. 69 — A fórmula da promulgação da lei será concebida nos seguintes termos:

"Dom (N), por graças de Deus e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil, fazemos saber, a todos os nossos súditos, que a Assembléa-geral decretou, e nós queremos, a lei seguinte (a íntegra da lei nas suas disposições sômente): mandamos, portanto, a tôdas as autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir e guardar tão íntegramente como nela se contém. O secretário de Estado dos negócios de... (o da repartição competente) a faça imprimir, publicar e correr."

Art. 70 — Assinada a lei pelo Imperador, referendada pelo secretário de Estado competente, e selada com o selo do Império, se guardará o original no arquivo público e se remeterá os exemplares dela impressos a tôdas as câmaras do Império, tribunais e mais lugares onde convenha fazer-se pública.

.....
Art. 101 — O Imperador exerce o poder moderador;

.....
3.º) Sancionando os decretos e resoluções da Assembléa-geral, para que tenham força de lei (art. 62). (*)

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 exe-

cutivo, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1.º — 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 êle se houver iniciado, com os motivos da recusa.

§ 2.º — 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.

§ 3.º — 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.

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

- 1.ª) "O Congresso Nacional decreta, e eu sanciono, a seguinte lei (ou resolução)."
- 2.ª) "O Congresso Nacional decreta, e eu promulgo, a seguinte lei (ou resolução)."

Art. 38 — Não sendo a lei promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 2.º e 3.º do art. 37, o presidente do Senado ou vice-presidente, se o primeiro não o fizer em igual prazo, a promulgará, usando da seguinte fórmula: "F....., presidente (vice-presidente) do Senado, faço saber aos que a presente virem que o Congresso Nacional decreta (ou promulga) a seguinte lei (ou resolução)".

Art. 39 — O projeto de uma câmara, emendado na outra, volverá à primeira, que, se aceitar as emendas, enviá-lo-á, modificado em conformidade delas, ao Poder Executivo.

§ 1.º — No caso contrário, volverá à câmara revisora, e, se as alterações obtiverem dois terços dos votos dos membros presentes, considerar-se-ão aprovadas, sendo então remetidas com o projeto à câmara iniciadora, que só poderá reprová-las pela mesma maioria.

§ 2.º — Rejeitadas dêste modo as alterações, o projeto será submetido sem elas à sanção.

Art. 40 — Os projetos rejeitados, ou não sancionados, não poderão ser renovados na mesma sessão legislativa.

Art. 48 — Compete privativamente ao Presidente da República:

- 1.º) Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso.

**Reforma da Constituição de 1891 —
Emendas 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.

§ 1.º — 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.

Constituição de 1934

Art. 43 — Aprovado pela Câmara dos Deputados, sem modificações, o projeto de lei iniciado no Senado Federal, ou o que não dependa da colaboração deste, será enviado ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

Parágrafo único — Não tendo sido o projeto iniciado no Senado Federal, mas dependendo da sua colaboração, ser-lhe-á submetido, remetendo-se, depois de por ele aprovado, ao Presidente da República, para os fins da sanção e promulgação.

Art. 44 — O projeto de lei da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, quando este tenha de colaborar, se emendado pelo órgão revisor, volverá ao iniciador, o qual, aceitando as emendas, enviá-lo-á modificado, nessa conformidade, ao Presidente da República.

§ 1.º — No caso contrário, volverá ao órgão revisor, que só os poderá manter por dois terços dos votos dos membros presentes, devolvendo-o ao iniciador. Este só poderá rejeitar definitivamente por igual maioria, se fór a Câmara dos Deputados, ou por dois terços dos seus membros, se o Senado Federal.

§ 2.º — O projeto, no seu texto definitivamente aprovado, será submetido a sanção.

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.

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

§ 2.º — 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 êle, a discussão única, considerando-se aprovado se obtiver o voto da maioria absoluta dos seus membros. Neste caso, o projeto será remetido ao Senado Federal, se este houver nêle colaborado, e, sendo aprovado pelos mesmos trâmites e por igual maioria, será enviado, como lei, ao Presidente da República, para a formalidade da promulgação.

§ 3.º — 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 sôbre êle deliberar, sempre que assim considerar necessário aos interesses nacionais.

§ 4.º — 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 horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 1.º e 2.º do art. 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.”

Art. 47 — Os projetos rejeitados não poderão ser renovados na mesma sessão legislativa.

Art. 56 — Compete privativamente ao Presidente da República:

- 1.º) Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução.

Art. 92 — O Senado Federal pleno funcionará durante o mesmo período que a Câmara dos Deputados. Sempre que a segunda

fôr convocada para resolver sobre matéria em que o primeiro deva colaborar, será este convocado extraordinariamente pelo seu Presidente, ou pelo Presidente da República.

§ 1.º — No intervalo das sessões legislativas, a metade do Senado Federal, constituída na forma que o Regimento Interno indicar, com representação igual dos Estados e do Distrito Federal, funcionará como Seção Permanente, com as seguintes atribuições:

-
- II — providenciar sobre os vetos presidenciais, na forma do art. 45, § 3.º

Constituição de 1937

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

§ 1.º — 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 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.

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

§ 3.º — 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.

.....

Art. 74 — Compete privativamente ao Presidente da República:

- a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua execução.

Constituição de 1946

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

§ 1.º — 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 fôr negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto.

§ 2.º — Decorrido o decêndio, 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 obtiver o voto de dois terços dos deputados e senadores presentes. Nesse caso, será o projeto enviado para promulgação ao Presidente da República.

§ 4.º — Se a lei não fôr promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 2.º e 3.º, o Presidente do Senado a promulgará; e, se este o não fizer em igual prazo, fá-lo-á o Vice-Presidente do Senado.

Art. 71 — Nos casos do art. 66, considerar-se-á com a votação final encerrada a elaboração da lei, que será promulgada pelo Presidente do Senado.

Art. 72 — Os projetos de lei rejeitados ou não sancionados só se poderão renovar na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras.

.....

Art. 87 — Compete privativamente ao Presidente da República:

- I — sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

- II — vetar, nos termos do art. 70, § 1.º, os projetos de lei.

Emenda Constitucional n.º 17 (promulgada a 26 de novembro de 1965).

Art. 7.º — O § 1.º do art. 70 da Constituição passa a ter a seguinte redação:

“§ 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 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 fôr 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."

VII

O VETO E A JUSTIÇA

A fim de colaborar com o Executivo, dando um efeito mais discriminatório, mais eficiente, e, portanto, coincidente com a melhor forma de elaboração das leis, a mensagem do Presidente Arthur Bernardes ao Congresso Nacional, apresentada na abertura da sessão de 1924, propunha "a permissão expressa do veto parcial, vitorioso na melhor doutrina e já adotado em vários países e, entre nós, por alguns Estados". Com êle seriam evitados enganos que pudessem intervir na execução de leis boas e úteis, por causa de uma ou outra disposição considerada inconveniente pelo Poder Executivo.

Também se atendia à necessidade de obviar a morosidade na distribuição da justiça, pela "criação de juízos e tribunais regionais ou de circuito com competência de segunda instância em certas matérias", o que estava sendo impossibilitado pela competência constitucionalmente atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Sem isto, argumentava a referida mensagem, era "impossível aliviar o pesado encargo desse Tribunal, isto é, permitir o mais rápido andamento e a mais pronta decisão dos feitos". Urgia, portanto, "uma providência, a fim de que a grande morosidade na decisão dos processos judiciais" não assumisse "uma feição de denegação de justiça. Outra justificativa da reforma estava na simples consideração de que o número de ministros do Supremo Tribunal Federal ainda era o mesmo que fôra fixado pela Constituição, há 35 anos atrás, quando era menor a população, menos complexa a vida nacional e menor o número de feitos judiciais". (21)

EXEMPLOS

1) Mandado de Segurança — Veto — Controle Judicial

— Não cabe ao Poder Judiciário a apreciação de veto do Executivo, matéria privativa do Poder Legislativo.

— O Executivo não tem capacidade processual para, através do mandado de segurança, impugnar a deliberação do Legislativo que rejeitou o veto.

Consulta e Parecer

Versa a presente consulta sobre o seguinte problema: o mandado de segurança é meio idôneo, *remedium juris* próprio, para compeli-la a Assembléa Legislativa, do Estado do Espírito Santo, a mudar de critério interpretativo, no que concerne à sua deliberação atinente ao *quorum* para aprovação do veto?

Essa proposição, formulada em termos explícitos pelo consulente, não dispensa que façamos, em face dos elementos que nos são presentes, um transunto dos fatos, a fim de que possamos, com segurança, examinar os vários aspectos jurídicos que dêles decorrem, os quais se resumem no seguinte:

- a) ilegalidade *ad causam*;
- b) ausência de direito líquido e certo, próprio, específico, individual ou funcional, para justificar o pedido;
- c) o ato da Assembléa, de natureza interpretativa, é soberano, diz respeito à sua função precípua de legislar e refoge, em tese, e em termos de princípios, à censura do Judiciário.

Essas questões se prendem ao mesmo objeto, que é, em suma, e *in casu*, a irrelevância do *mandamus*.

2. O Governador do Estado do Espírito Santo, há cerca de dois anos, ou fôsse em 24 de setembro de 1957, sancionara a Lei n.º 1.287, à qual opusera veto, quanto ao § 1.º do art. 3.º, a fim de excluir as expressões: "com prévia aprovação da Assembléa Legislativa, por dois terços de seus membros, em escrutínio secreto". Entendera que assim servia ao Estado, procurando "dotá-lo de mais uma lei à altura de suas tradições jurídicas".

Esse veto, como alguns outros que se encaminharam à Assembléa Legislativa, não lograra votação durante longo prazo, que excedeu mesmo de uma legislatura, e isto porque era pensamento dominante que o comando constitucional exigia para a aprovação do veto dois terços dos membros integrantes daquele corpo legislativo. Perseverando nessa exegese, e considerando que menos de 22 deputados não podiam deliberar a respeito, os votos ficaram em hibernação.

3. Eis, porém, que ilustre deputado, em sessão de 2 de dezembro de 1958, levantara questão de ordem, buscando solução para o problema. Invocara-se o art. 69 do Regimento Interno, combinado com o art. 21, § 3.º, da Constituição do Estado, e alegara-se falsa interpretação daquele texto constitucional, com o que se estava a comprometer o interesse público e até ferindo direitos ad-

quiridos, visto como paralisara a votação de inúmeros vetos, inclusive o relativo à Lei n.º 1.287, de 24 de setembro de 1957. Entendia, pois, que deveria ser removido o obstáculo interpretativo, que se fixava em torno da exigência de 22 deputados, como *quorum* indispensável à aprovação do veto.

Nessa oportunidade fôra lembrada, e transcrita no *Diário Oficial*, de 24 de fevereiro de 1959, a consulta que o Dr. Secretário do Interior e Justiça fizera ao Dr. Advogado-Geral do Estado, a respeito do entendimento que se deveria dar ao § 3.º do art. 21 da Constituição, o que se fazia necessário para possibilitar a execução da Lei n.º 1.287, instituidora do Tribunal de Contas do Estado.

4. Em longo e fundamentado parecer, o ilustre Advogado-Geral do Estado opinara no sentido de que, "para aprovação do projeto de lei vetado pelo Executivo, era indispensável o *quorum* de dois terços de seus membros, isto é, do total dos deputados que compõem a Assembléia. Destarte, ter-se-ia de exigir o *quorum* de 22, por isso que 11 representa o terço de 32". Destaca o Dr. Advogado-Geral que a Constituição do Estado, no art. 21, § 3.º, estatui:

"Comunicado o veto ao Presidente da Assembléia, êste a convocará, se não estiver reunida, para dêle tomar conhecimento, considerando-se aprovado o projeto que obtiver a votação prevista no art. 14, letra a, do inc. II."

O invocado texto dispõe que é necessário o sufrágio de dois terços dos membros da Assembléia para aprovação do veto. Não nos vem fora de propósito assinalar que, dêsse enunciado, concluiu-se, simplisticamente, que serão dois terços dos componentes do corpo legislativo. Daí, se não atingindo aquê-le *quorum*, o veto é rejeitado.

5. Ainda, em abono da questão de ordem, considerada relevante, o nobre deputado lembrara que a questão já houvera ultrapassado o âmbito do Legislativo, por isso que, em caso nitidamente afirm, o Judiciário estadual houvera enfrentado o problema e decidido, irrecorrivelmente, que os dois terços reclamados para a aprovação do veto era 21, razão por que se concedera o mandado de segurança. *Ubi eadem ratio...*

Referira-se o deputado espírito-santense ao acórdão proferido no Mandado de Segurança n.º 348, no qual se fixara precisamente a interpretação do § 3.º do art. 21 da Constituição estadual.

6. A decisão do egrégio Tribunal de Justiça motivara, porém, o Recurso Extraordi-

nário n.º 39.023, do qual fôra relator o Min. Ari Franco. Abundara o zeloso Dr. Advogado-Geral, perseverantemente, nos mesmos argumentos, insistindo por que o *quorum* reconhecido pela Côrte de Justiça, do Estado, não estava conforme a Constituição e, ao contrário, a vulnerava.

O colendo Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, não conhecera do recurso, o que implicara, sem dúvida, na integral subsistência da decisão recorrida, já agora *res judicata*, com força coercitiva.

7. Cabe ponderar que no mencionado recurso o Dr. Procurador-Geral da República emitira parecer no qual ficara expresso que o exame do ato praticado pela Assembléia Legislativa, no exercício de sua função própria e específica, era imune de revisão de outro poder. Acrescentava, então, que, se é certo que nenhum ato de qualquer poder pode estar isento da apreciação de sua constitucionalidade e legalidade, desde que esteja em jôgo um direito individual específico, não é menos exato que êsse exame está em função da lesão de um direito, quando assegurado, de maneira taxativa, na lei.

É de proveitosa elucidação salientar, desde logo, que, no Mandado de Segurança n.º 348, postulavam os que foram atingidos em seus direitos pelo ato da Assembléia, e não havia, apenas, o direito in abstracto, ou não especificado.

8. Estava, dêsse modo, como realmente está, sufragada pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado, a tese de que o *quorum* de 32 é 21, e que as frações inferiores à metade se desprezam.

A interpretação que emana dos tribunais tem por si uma autoridade maior, por isso que é a êles que incumbe fixar o pensamento dos textos. Os arestos dos tribunais — *ad curiam* — são argumentos de maior prestígio, e a *res judicata*, sobre isso, tem o prestígio do próprio Estado, desde que, como veremos, no caso concreto se rebela, obliquamente, contra o Judiciário.

9. A questão de ordem fôra, então, resolvida soberanamente, entendendo a Assembléia, e seu Presidente, que se deveria acolher a interpretação dada pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado, por isso que "o Poder Judiciário é o supremo intérprete das leis e suas decisões se revestem de soberania e de faculdade coercitiva".

Lê-se no *Diário Oficial* de 11 de dezembro de 1958 o ato do Presidente da Assembléia perfilhando aquela interpretação, e por êle se chega à evidência de que o mandado de segurança tem em mira, tão-só, invalidar

esse pronunciamento interpretativo e acolhedor da exegese atribuída ao Judiciário, ou seja, o que está, apenas, no campo da liberdade de opinar e de deliberar sobre um tema jurídico, em tese e em termos de legislar.

10. Ver-se-á que a inicial do writ é formulada em nome do Estado do Espírito Santo, pessoa jurídica de Direito Público interno. É a unidade federativa que, de modo estranho, se arroga esse singular direito de rebelar-se contra o ato interpretativo de uma Assembléia, ou seja, de um Poder, no exercício soberano de suas funções de legislar, por isso que neste se integra, também, a aprovação ou rejeição do veto à lei que elaborou.

O Estado, que forma a federação, e se rege por uma Constituição própria e leis que adotar, tem os seus poderes constituídos, autônomos, independentes e harmônicos, tal como a União os possui, e não se concebe possa assumir posição contrária ao exercício pleno de outro poder — assunto de tal relevância que motiva a intervenção, nos termos precisos do art. 7.º, n.º VII, da Constituição Federal.

Mostra-se, destarte, com indistigável anomalia, que o Estado não é titular de direito, que seja ofendido por aquela interpretação, nem possui interesse jurídico, patrimonial, econômico, que o ampare na pretensão, fórmula simulada do sic voleo, sic jubeo...

Míngua-lhe, assim, legitimidade ad causam, por isso que se faz indiscutível que sua posição, na espécie, é de mero capricho político, e não repousa em nenhum pressuposto jurídico, inerente à sua ação e normal funcionamento de seus órgãos, nem de seus poderes. Muito importa, constitucionalmente, esse reparo.

O Estado, que postula, por intermédio do Dr. Advogado-Geral, não concretiza, não individualiza, não especifica o seu direito, líquido e certo, pela razão óbvia de que não o possui, nem subjetivamente, frente a um dos legítimos poderes que formam o Governo — o Legislativo.

Limita-se a alegar o fato normal e rotineiro de interpretação da lei, como norma de procedimento, no exercício de funções próprias e específicas, que somente sofrem restrições emanadas da Constituição.

É estranho, e, sobre o ser, faz-se singularíssimo o Estado queixar-se de ilegalidade, abuso de poder, violência ou justo receio de sofrê-la, por parte do Poder Legislativo.

Não há disputar sobre essa ilegitimidade patente, pela própria natureza da medida

que se pleiteia, e pela qualidade mesma de quem postula, e contra quem se requer.

11. É tranqüila a jurisprudência que o mandado de segurança exige que alguém tenha direito próprio e específico e, na espécie, ao que visa o Estado, não o tem. O direito objetivo da parte não se manifesta sob nenhum aspecto. Há uma interpretação, dada por um corpo legislativo, segundo os termos da lei, *legem verbis accomodatae*, e adotada, *in genere*, para os casos de veto. Ora, que direito tem o Estado a se opor a semelhante comportamento legislativo? Nenhum, nem mesmo subjetivo.

A reflexão mais óbvia põe de manifesto que este mandado reveste mais a forma de uma aventura judiciária, inspirada no desentendimento entre dois poderes, deslinde a que se subtrai o Judiciário, do que a formulação consciente e escorreita de uma controvérsia jurídica.

12. Aliás, seguindo a mesma trilha, em áspero terreno, o Estado mesmo, por seu ilustre Procurador, sentira a falsa posição em que se colocara, e por isto, no fim da inicial, ao formular o pedido, como conclusão, confessa que se rebelou contra a decisão, que é inconstitucional, e declara, então, que o seu direito consiste em evitar que o Poder Legislativo, com a subversão do que é certo, e implantação do que é errado, esqueça princípios constitucionais, sem que o Judiciário reconheça inconstitucionalidade.

Remata, porém, fixando o escopo do mandado: o restabelecimento da situação anterior à decisão do Presidente da Assembléia, ou seja, o retorno à antiga interpretação, a fim de ser garantido ao Chefe do Executivo o direito de ter seus vetos apreciados e votados na conformidade da legislação em vigor.

Isto significa, em miúdos, que se deseja compelir a Assembléia a discutir e votar, de acordo com a lei, coisa que ninguém contrariou, nem seria capaz de contrariar, eis que todo procedimento, individual ou coletivo, é, sempre, na conformidade da lei.

Mas o que sugere esse fecho da inicial é que deslocada está a questão da legitimidade, por isso que o Estado, agora, se apresenta na pessoa do Governador, do Chefe do Executivo, para quem se pede aquele direito de ter os seus vetos votados, com observância da lei.

Como originalidade de pedir, em mandado de segurança, não há nada, realmente, que se avante a esse caso, de rara singularidade.

Ainda aí, subsiste a ilegitimidade *ad causam*, porque, ao que se saiba, nenhum direito tem o Executivo para pleitear o que é da essência de todo Estado do direito, isto é, para que somente se proceda de acôrdo com a lei. Esta é a presunção ligada a qualquer função pública, como a qualquer mandato popular, ou comportamento.

13. Em relação às deliberações do Poder Legislativo, não cabe, em regra, o mandato de segurança, que só se dirige ao executor da lei. Em se tratando de ato que não reveste o caráter de lei e se constitui, apenas, um modo de agir, um método de trabalho, uma orientação, um sentido doutrinário, uma interpretação ligada à economia mesma do corpo legislativo, com maioria de razão se sente o descabimento, e mesmo a impertinência do mandato de segurança, que não é instrumento para se fazer a policia do comportamento funcional, e das opiniões dos representantes do povo.

14. O Executivo e o Legislativo têm relações políticas e de governo, que lhes não permitem a intromissão de um na esfera de competência do outro.

As atribuições para apreciar o veto são, constitucionalmente, conferidas ao Legislativo, que, o aprovando, obriga o Executivo a cumpri-lo, porque encerrado o ciclo legislativo. Seria um desconchavo inominável tolar que o Executivo, teimando em opor-se ao Legislativo, pretenda, através do Judiciário, abrir uma instância sobre o veto aprovado e obter a revisão da deliberação da Assembléa.

O Executivo é a autoridade que tem o governo do Estado, e exerce a vigilância e direção dos altos interesses internos. Mas o Legislativo é que lhe dá os meios legais que possibilitam a ação de governo. As crises entre Executivo e Legislativo se resolvem no terreno político, e para dirimi-las não é criado e mantido o Judiciário, adstrito às controvérsias e litígios de ordem jurídica.

15. Pretende o Estado, ou o Chefe do Executivo, já agora confundidos no mesmo pensamento e propósito, como ficara patente, que o Legislativo espírito-santense faça uma contra-marcha e abandone a interpretação mais recente, para adotar aquela que anteriormente seguia, no atinente ao *quorum* necessário para a aprovação do veto.

Alega-se, então, que a decisão interpretativa, suscitada pela questão de ordem, *supra* mencionada, é inconstitucional.

16. Cabe aqui lembrar que no regime federativo temos a soberania tripartida nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Não se dirá que haja supremacia de qualquer deles, por isso que temos um regime de poderes enumerados e restritos.

O Judiciário, na expressão de Wilson, tem, apenas, uma oportunidade de advertência contra usurpações projetadas sobre os direitos do povo e dele próprio. Tem-se afirmado que os juizes, como definidores das leis, terão uma oportunidade de defender os direitos constitucionais. Este poder dos juizes não vai, porém, bastante longe. As leis podem ser injustas, imprudentes, perigosas e, todavia, podem não ser inconstitucionais, que justifiquem aos juizes negar-lhes applicação — "and yet may not be so unconstitutional as to justify the judges in refusing to give them, effects".

E acrescenta Ellsworth — a ajuda do juiz dará mais luzes e segurança (*wisdom and firmness*) ao Executivo.

17. Se assim é em relação a uma lei, que pela sua execução afeta direitos legítimos, dever-se-á com mais prudência entender que um ato da natureza daquele que praticou o Presidente da Assembléa, e por ela encampado, deve ficar preservado de contróle indevido e exorbitante, por isso que cabe exclusivamente nas funções legislativas, e os deputados não podem ser compelidos, a priori, a seguir este ou aquêle critério interpretativo, ou adotar esta ou aquela forma de deliberação, somente porque o entenda o Executivo ou mesmo o Judiciário.

O caso concreto, no entanto, com o direito individual atingido pelo abuso do poder, ou pela violência, é que dará a medida da censura atribuída à jurisdição.

Se caso existe de abuso do Legislativo (*legislative encroachment*), poderá o Judiciário ser chamado a resolver sobre a constitucionalidade ou legalidade da lei, ou do ato. De outra maneira não se concebe a *judicial review*.

Os tribunais não atribuem, de ordinário e *in genere*, motivos ilegais aos legisladores. Um propósito inconstitucional deve resultar claro e evidente. A sindicância judicial não pode transcender os limites do caso concreto, em face do direito lesado ou ameaçado.

18. No Mandado de Segurança n.º 1.000 ("Arq. Judiciário", vol. 93, pág. 161) entra-se em contato com um caso típico de irrelevância do mandato de segurança contra o ato da Mesa do Legislativo federal. O ministro-relator não admitira o writ porque meo inidôneo à finalidade a que se propunha.

Invocara-se, genêricamente, o interesse público como fundamento do pedido, e também argüira-se inconstitucionalidade do ato.

No debate desse mandado, os argumentos vêm em abono da opinião de que a pretensão do Executivo estadual, no writ de que se cogita, é por igual desamparada de qualquer conteúdo jurídico, sendo de notar que o Ministro Ribeiro da Costa alertara o Tribunal sobre a ilegitimidade de parte, no *Mandamus* n.º 1.000.

19. A função legislativa pode sofrer limites políticos e sociais, como observara Ferrara, e reagir por maneira diversa, mas se lhe não recusa a autonomia de pensar, decidir e votar como lhe aprouver, e julgar conveniente, guardados os seus privilégios e respeitados os seus procedimentos, que somente sofrem sanção judicial, quando excedem as restrições constitucionais.

O poder de legislar é ilimitado, exceção, apenas, das restrições constitucionais. O processo de apreciação e votação do veto enquadra-se nesse poder. Nenhuma imposição de outro poder poderá conduzir o Legislativo a proceder de modo diverso daquele que entender seja o exato e conforme à Constituição.

Extramar-se o Judiciário em soluções que exorbitam de suas atribuições, leva ao perigo de proferir decisões que se não executem, porque não há meio de coerção sobre o Legislativo como corporação, a não ser a solução revolucionária da dissolução.

20. Julgando caso concreto, o Ministro Barros Barreto dissera certa vez que não cabe mandado de segurança contra um ato legislativo, visto como esse *remedium juris* visa ao ato de qualquer autoridade, mas de natureza administrativa. Não constitui, pois, remédio hábil para anular atos legislativos, mormente dentro do quadro de sua constitucionalidade.

Nesse sentido se externara, no mesmo caso, o Dr. Procurador-Geral da República, Prof. Themistocles Cavalcanti.

Seabra Fagundes observa que a jurisprudência não tem admitido a medida, quando não haja o dispositivo legal impugnado se concretizado ou não tenha sido aplicado por meio de ato administrativo. É que o mandado de segurança objetiva os atos executórios, situações jurídicas criadas ou modificadas por meio de providências administrativas, cuja eficácia seja imediata, como aquelas que, mesmo por omissão, hajam desrespeitado direitos individuais, assegurados pela Constituição e pelas leis.

No Mandado de Segurança n.º 937, o venerando Supremo Tribunal Federal não tomara conhecimento do mesmo, porque o pedido tinha em vista, apenas, a inconstitu-

cionalidade da lei, sem ato concreto da administração. Entender de outro modo, sublinhava o Ministro Aníbal Freire, seria estender ao Judiciário prerrogativa do veto, que é privativo do Executivo.

21. Se assim a jurisprudência e os autores se externam a respeito do mandado de segurança, quando se impugna a lei, que entender na hipótese de tratar-se, como se trata, de uma mera deliberação ou ato que diz respeito, genericamente, com a interpretação do texto relativo ao *quorum* necessário para o Legislativo apreciar e votar um veto?

O legislador quando formula regras gerais e abstratas, necessariamente, tem de utilizar, em proporções variáveis, conforme a matéria a regular, conceitos e princípios que lhe dão a convicção de atingir ao interesse público. Quando procura, no exercício de sua função, estabelecer como deve votar e votar bem, interpretando os textos que lhe conferem determinada atribuição, fá-lo com aquela exegese, põe-se ao serviço de sua vontade e de sua deliberação, para atender à sua função específica. Logo, constitui uma enormidade pretender-se que se lhe imponha uma pauta de princípios exegéticos, que o obrigue a seguir determinada hermenêutica.

Não lembraria a ninguém o despropósito de traçar normas de comportamento e influir na liberdade de opinião e de decisão do Executivo ou do Judiciário, fora da disciplina constitucional. Assim, também, em relação ao Legislativo.

Há no exercício de suas funções um subjetivismo, o comando de princípios morais, políticos, sociais, econômicos, que não podem existir senão nêles mesmos, na sua formação, no seu espírito, na sua filosofia e no seu modo de agir e deliberar.

Quando há exorbitância, que redunde em ilegalidade ou inconstitucionalidade, surge o remédio legal, que examina o caso concreto e não a lei ou o ato, em tese, nem os seus inconvenientes, ou seu conteúdo ético. O pronunciamento do Judiciário é *in specie*.

Seria um incitamento à desordem na administração e no Governo imiscuir-se o Judiciário em questões de mero conflito de opiniões, pontos de vista ou orientação técnica, entre os dois Poderes — Executivo e Legislativo.

22. É de suma razão que se observe que o Executivo exerce a sua alta prerrogativa de colaborar na feitura da lei, vetando o que for inconstitucional ou inconveniente ao interesse público. O veto provoca o reexame da matéria, pelo Poder competente, para fazer a lei. Uma vez aposto o veto, exaure-

se a competência do Executivo e ressalva-se a sua responsabilidade.

Caberá ao Legislativo apreciar as razões do veto, e se o aprova, acolhendo-as, encerra-se o ciclo da elaboração da lei, porque o Executivo é obrigado a cumpri-la. Ora, se pudesse vingar o recurso de que se vale o Executivo do Espírito Santo, teríamos a esdrúxula situação de oferecer-lhe um novo e *sui generis* meio para se opor, estranhamente, àquilo que já é lei, e lei a que aderiu, uma vez que o seu veto foi aprovado.

23. Não importa ao caso seja o Chefe do Executivo, pessoalmente outro, pois que a função é impessoal, e quem vetou fôra o Governador. Não pode sequer o sucessor de quem o fizera retratar-se. Há uma situação jurídica perfeita, e somente o Legislativo intervém, aceitando ou não o veto. Isto mostra, com evidência solar, que é uma enormidade o próprio Executivo pedir que se anule uma lei, que ele mesmo vetou, e cujo veto mereceu acolhida no Legislativo.

Diz-se-á, talvez, que o objetivo não é esse veto, concretamente, mas a forma de apreciar, doravante, todos os vetos. Mas isto assume o aspecto de uma heresia jurídica, porque se quer em mandado de segurança traçar uma norma de ação *ad futurum*, e na eventualidade de perseverar a Assembléa na interpretação que agora se impugna por inconstitucional.

Bastaria o fato de ser uma interpretação, para admitir-se que, amanhã, poderá evoluir para outra solução; e sempre, no curso da vida, as idéias e as opiniões, como sucede com a jurisprudência, mudam, presumindo-se que seja para melhor.

24. No caso da consulta, convém fique bem assinalado que o ato do Presidente da Assembléa, aceitando como pacífica e escoreta a interpretação adotada pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado, auscultara, ainda, e sãbiamente, a sistemática constitucional, colocando-se na posição segura de um hermeneuta consciencioso.

Assim, é sabido que o texto constitucional, ou seja, o art. 14, letra a, inciso II, não fala em membros componentes, ou integrantes da Assembléa, ou melhor, não contém expressão que leve à convicção de que houvera a intenção de referir-se à totalidade dos deputados.

O elemento sistemático e a contribuição histórica mostram que o contrário é que se deduz da lei. Assim, no âmbito federal, o mesmo assunto tivera disciplina conveniente, e se exigira, apenas, dois terços dos membros presentes (art. 70, § 3.º, da Constituição),

princípio que vem de 1891, quando a antiga Magna Carta falava em dois terços dos sufrágios presentes (art. 37, § 3.º).

As Constituições estaduais, igualmente interessadas em dispensar à matéria tratamento razoável e prudente, se dividiram em dois sistemas: um, que fixa os dois terços dos deputados presentes (Alagoas, Amazonas, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro etc.), e outro, que preferira a maioria absoluta (Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul). Nenhuma adotou a exigência de dois terços do número total de deputados.

A Constituição do Espírito Santo, por inadvertência ou omissão, destacando-se de todos, e do que já era clássico, aludiu somente a dois terços dos deputados. Deixara de mencionar o adjetivo presente. Exatamente isto motivou a dúvida e possibilitou a interpretação, auscultando-se a intenção do legislador ou o pensamento da lei. Ora, bastaria haver dúvida para que a exegese se inclinasse para a solução mais liberal, e não para aquela que restringe, a mais exigente e severa.

25. Se deixarmos a área cabocia das Constituições indígenas e lançarmos as vistas para o Direito Constitucional americano, veremos que o mesmo espírito dominou, assim na Carta federal, como nas estaduais. O veto é aprovado "by two-third of the house and shall become a law", todavia, resta acentuar que "not two-third of the entire memberships but merely two-third of a quorum".

Nos diversos Estados da União Americana variam os critérios, pois que, enquanto Connecticut fala em simples maioria, oito Estados pedem a maioria do total dos representantes. Encontramos em cinco Estados o quorum fixo de 35 votos. Também não há referência aos dois terços do corpo legislativo.

É de ponderar que, nos Estados americanos, o escopo e a extensão do veto diversificam, como se nota em Pensilvânia, na Califórnia e em Massachussets, não sendo de estranhar que, em função de cada sistema, haja alguma variação quanto à exigência de quorum.

26. Os deputados da Assembléa Legislativa do Estado do Espírito Santo decidiram *secundum jus potestatis suae*, atendendo a razões ponderáveis, que os levaram a adotar a interpretação mais curial e mais conforme com os exemplos invocados.

Parece, assim, que essa deliberação ou mesmo o ato do Presidente da Assembléa está naquela categoria que o espírito agudo

de Orozimbo Nonato levava a dizer: "alongar-se dessa zona de influência **mandamus** o ato judicial e legislativo".

O Presidente da Assembléa fôra cauteloso e sábio, porque, de modo genérico, e para orientação dos trabalhos, assentira que "não se deveria aprovar proposição sem as etapas da tramitação regimental", e lembrara que "o venerando acórdão, unânimemente confirmado pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, analisou e interpretou a expressão "dois terços dos membros da Assembléa". Interpretação que o Regimento da Assembléa facilita. Em face disto concluíra que "sem sombra de dúvida foi fixada a interpretação do texto constitucional, dando-se-lhe o significado exato, por quem poderia fazê-lo, mercê de sua pacífica e tradicional competência".

Eis aí, em resumo, o que o mandado de segurança quer cassar ou destruir: a interpretação acolhida por êsse despacho, essa decisão, êsse ato.

27. O ato que se impugna mantém-se na área da arte de argumentar; da capacidade de raciocinar, de uma operação que é virtude intelectual. O que se interpreta está sujeito a um processo mental, que não sofre comando de quem quer que seja. Para chegar-se a um perfeito raciocínio de compreensão recorre-se ao que é puramente pessoal, estranho à interferência de terceiros.

"Só se formula um argumento jurídico e, portanto, só se encontra uma solução jurídica, depois de verificar se o preceito obriga, interdita, permite ou faculta, o que se liga a um processo lógico." Como chamar-se o Judiciário para árbitro dos argumentos e das opiniões que expende o Executivo ou o Legislativo? Fora do que está refletido no ato de execução ou realização, no caso concreto que atinge direitos específicos, nada é possível fazer porque se fica no terreno abstrato dos princípios, das convicções, dos pareceres, das idéias, das opiniões, das doutrinas.

Por que seria mais perfeita inteligência a que acolhe as idéias que ao postulante parecem mais intuitivas? Como se pode pretender que o Judiciário entre nessa seara e se decida diante de um mero critério interpretativo, *in genere*, ligado, ainda, a razões de conveniência e de oportunidade, em que o legislador se move com ampla liberdade.

Deveria, talvez, fazer-se uma leitura da "Aristotelis Dialectica", particularmente no capítulo *De interpretatione*, para deslinde da questão, no campo em que porfiam o Executivo e o Legislativo. O problema já não seria jurídico, mas de lógica.

Em resumo, pois, no mandado de segurança, quem não pode, pede o que não deve, e a quem sequer não tem competência para dar. É que, parte ilegítima, requer o Executivo o que não lhe cabe, por meio inepto e a quem não é dado pronunciar-se sobre assunto meramente intelectual e opinativo, sem objetivação jurídica abrangedora de qualquer direito individual, funcional, patrimonial ou econômico.

O mandado de segurança é flagrantemente inadequado ao fim a que se propõe.

É o nosso parecer, s. m. j.

Rio de Janeiro, 1959. -- José Duarte Gonçalves da Rocha, Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. (22)

2) Veto — Características — Extemporaneidade — Apreciação

- O veto tem seu traço característico assinalado pelos §§ 1.º e 3.º do art. 70 da Constituição Federal, assim vinculado à tramitação da lei que, com êle ou pela sua rejeição, se corporifica.
- O veto integra o processo legislativo sem solução de continuidade.
- Se a matéria do veto, no mérito, cabe ao Congresso, pela mesma razão caber-lhe-á dizer se excedido ou não o prazo relativo à devolução do projeto de lei, não podendo, pois, o Judiciário pronunciar-se antes da manifestação do Congresso.

Impetrantes: Davi Lopes e outros.

Mand. Seg. n.º 5.849 — Relator: Min. Ribeiro da Costa.

.....
 Julgamos interessante transcrever trecho do Parecer emitido pelo Procurador-Geral da República — Dr. Carlos Medeiros Silva, inserto no Relatório do Sr. Ministro Ribeiro da Costa, a propósito de competência do Judiciário face ao veto:

"Afirmam os impetrantes que o veto presidencial, oposto ao projeto de lei de que são beneficiários, foi comunicado ao Senado fora do prazo, e como o seu presidente, em vez de recusá-lo, de plano, convocou as duas Câmaras do Congresso para dêle conhecer, atentou contra direito líquido e certo, amparado por mandado de segurança.

Pedem, afinal, que o Supremo Tribunal reconheça a inoportunidade do veto,

declare sem efeito a decisão em contrário que o submeteu ao Congresso Nacional e promulgue o projeto.

O pedido, tal como está formulado, escapa à competência do Pretório Excelso. Em verdade, há uma instância prevista no texto constitucional para a apreciação do veto presidencial. São as duas Câmaras do Congresso Nacional, em sessão conjunta, conforme dispõe o art. 70, § 3.º:

"Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dêle conhecerem, considerando-se aprovado o projeto se obtiver o voto de dois terços dos deputados e senadores presentes."

Antes de exaurida essa instância, não é oportuna a apreciação judicial do veto.

A prioridade do Congresso Nacional, para conhecer do veto, se impõe, por ser êle um dos elos, ou trâmites da elaboração legislativa, de cuja natureza participa, conforme teve oportunidade de recordar em trabalho recente ("As Atribuições Constitucionais do Poder Executivo", in "Rev. de Dir. Administrativo", vol. 31, págs. 4-5).

É no capítulo II — Do Poder Legislativo, na seq. V, sob o título "Das Leis", que a Constituição vigente dispõe sobre o veto e sua apreciação (art. 70).

A lição da doutrina também conceitua o veto como ato legislativo.

"Maurice Mayer, em monografia recente, afirma:

"Le droit de veto, quel que soit le nom qu'on lui donne, et quelle que soit sa forme, est une attribution législative" ("Le veto législatif du Chef de l'Etat", 1948, pág. 246).

CHARLES EISENMANN ("L'Esprit des lois et la séparation des pouvoirs", in "Melanges R. Carré de Malberg", 1933, págs. 165-192); J. J. CHEVALLIER ("De la distinction établie par MONTESQUIEU entre la faculté de statuer et la faculté d'empêcher" in "Melanges Maurice Hauriou", 1929, págs. 140-158); HAMILTON ("O Federalista", cap. LXIII, trad. brasileira, vol. III, pág. 125); J. V. TICHELEU ("Le Président de la République et le Problème de l'Etat", pág. 183), remontando às origens históricas do veto, configuram-no como ato de intervenção do Poder Executivo na elaboração da lei.

No mesmo sentido os modernos constitucionalistas norte-americanos: C. O. JOHNSON ("Government in the United States", n.ª ed., 1956, pág. 301); B. SHWARTZ ("American Constitutional Law", 1955, pág. 99); M. E. DIMOCK ("American Government in Action", 1951, pág. 351); J. M. MATHEWS ("American Constitutional System", 1940, pág. 145); W. B. MUNRO ("The Government of the United States", 1936, pág. 200); CHARLES A. BEARD ("American Government and Politics", 8.ª edição, 1939, pág. 166).

É o veto oposto a projeto para provocar o seu reexame pelo Congresso Nacional. Antes desse pronunciamento, a elaboração da lei não está concluída.

O Poder Judiciário não pode ser chamado, legitimamente, a dizer sobre um texto cuja elaboração não se consumou, que nada dispõe, nem obriga, por lhe faltar um elo final que o transforme em lei — a sanção ou a promulgação.

No exame do veto, o Congresso não é cerceado, exceto quanto ao quantum; assim, quer os defeitos extrínsecos, como a irrelevância de sua motivação, podem ser objeto de deliberação.

Finda a elaboração legislativa, com a aceitação, ou rejeição do veto, pelo Congresso Nacional, é que ao Poder Judiciário se abre a oportunidade para apreciar qualquer violação constitucional porventura cometida na sua tramitação (ler sobre a matéria Francisco Campos, "Elaboração Legislativa", in "Direito Constitucional", volume II, pág. 389 e segs.).

Mas este controle jurisdicional não poderá ser antecipado, nem chegar ao ponto de transferir-se do Poder Executivo, ou Legislativo, para o Judiciário, atribuições e prerrogativas que lhes são próprias, como órgãos do Estado, independentes e harmônicos.

Não é lícito, no regime vigente, de separação de poderes, que o Judiciário pratique os atos finais da elaboração e a promulgação da lei, como podem os impetrantes."

..... (28)

3) Veto — Efeito Suspensivo — Rejeição — Vigência

— O veto tem efeito puramente suspensivo, isto é, opera até o definitivo pronunciamento do órgão privativa-

mente incumbido da elaboração das leis; se o Poder Legislativo reafirma o seu critério, dá-se o ingresso das proposições mantidas na lei, constituindo com esta um **corpus** indivisível e passando, desde então, a ter vigor com a respectiva promulgação.

Banco do Brasil S/A versus Manuel Otaviano da Costa e outra.

Rec. Ext. n.º 43.995 — Relator: Min. Vilas Boas. (24)

4) **Recurso Extraordinário n.º 49.103 Paraíba**

EMENTA: VETO

- Ninguém pode pretender direito de obter a promulgação de um projeto que foi vetado e que a necessária maioria dos deputados não manteve com a sua aprovação.
- No caso, porém, não houve projeto vetado e sim projeto emendado pelo Executivo, donde poder o Judiciário intervir, como interveio, para anular o ato do Executivo.
- Segurança concedida.

Relator: O Exm.º Sr. Ministro Luiz Gallozzi.

Recorrente: Prefeitura Municipal de Santa Rita.

Recorrida: Câmara Municipal. (25)

VIII

PARECERES DA CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1) **PR 301/1962 — 132 — 18-07**

- **AGENTE FISCAL DO IMPOSTO ADUANEIRO** — Incorporação à carreira. Interpretação do texto do anexo IV, da Lei n.º 3.780, na parte publicada em 21-12-1960. Vigência da Lei no tempo. Quando entra em vigor o texto vetado pelo Executivo, no caso de rejeição pelo Congresso Nacional.

Brasília, em 18 de julho de 1962.

Esta Consultoria-Geral da República, no trato de hipótese idêntica, assim entendeu (sic):

Sancionada a Lei e publicada no Diário Oficial, entrou ela em plena vigência. A re-

jeição posterior de qualquer veto obriga à promulgação e ulterior publicação. Essa última publicação é que põe em vigor os preceitos cujo veto foi rejeitado, os quais, até então, não tinham nem podiam ter força de lei.

No caso em exame, a promulgação dos preceitos cujo veto foi rejeitado só foi efetivada no Diário Oficial de 28 de setembro de 1961. Até essa data, tal norma não era lei, não tinha força obrigatória, não devia ser cumprida, não criava nem cerceava direitos. Isso é lição pacífica. Conseqüentemente, tudo quanto foi estabelecido nessas normas, inicialmente vetadas, cujo veto o Congresso rejeitou, nenhuma aplicação podia ter ao ato de promoção em tela, uma vez que esse ato foi praticado quando tais normas ainda não estavam em vigor. Nem se pode pretender que elas retroajam, para afetar atos anteriormente praticados na vigência de outra lei, porque isso implicaria em atribuir efeito retroativo à norma nova, efeito esse que é vetado por preceito expresso da Constituição. (Vide Ofício-Parecer n.º 438, de 9 de novembro de 1961, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicado no D. O., I, de 10 de novembro de 1961, pág. 9.987.)

.....
.....
Antônio Balbino

Consultor-Geral da República (26)

Ofício-Parecer n.º 301/62

NOTA: A respeito deste ofício, o Exm.º Sr. Presidente do Conselho de Ministros exarou o seguinte despacho: "Aprovo o parecer. Em 16-10-62". O despacho e o ofício foram publicados à página 11.447 do Diário Oficial de 31-10-62.

2) **PR 49.295/62 — 37-H, de 6 de julho de 1964. — "Aprovo. Em 6 de julho de 1964." — (Rest. ao M. F., em 15-7-64.)**

ASSUNTO: Revisão de enquadramento.

- Não pode o funcionário se beneficiar duplamente pelas normas de um mesmo diploma legal, em virtude de rejeição de veto.
- A norma impugnada pelo Presidente da República, cujo veto não foi aceito pelo Congresso, incorpora-se no diploma legal a que pertence.
- O preceito de uma lei é parcela do seu todo e não fração distinta do conjunto de suas normas.

PARECER

Versa o presente processo sobre revisão de enquadramento, tendo em vista dispositivo do Anexo IV da Lei n.º 3.780/60 (Lei de Classificação de Cargos), vetado pelo Presidente da República, porém mantido pelo Congresso Nacional.

2. Maria de Lourdes Queiroz Meirelles, funcionária do Ministério da Fazenda, antes da Lei n.º 3.780/60, exercia a função de Escrevente-Datilógrafo, referência 22, motivo pelo qual foi enquadrada no nível 10-B, da série de classes de escriturário, nos termos da citada lei de classificação. Com a rejeição do veto aposto ao dispositivo do Anexo IV da Lei n.º 3.780/60, pretendeu a interessada o amparo desse dispositivo.

3. Inicialmente, foram ouvidos os órgãos administrativos do Ministério, os quais opinaram contrariamente ao pedido (fls. 6 e 9). Houve, também, a audiência do Procurador-Geral da Fazenda, que assim se expressou:

"4. *Contrario sensu*, passariam alguns a usufruir em dobro as vantagens do Plano de Classificação de Cargos.

5. Por isso ganham relevo as prejudiciais argüidas pelo Serviço de Pessoal, a fls. 6-9, para fundamentar o indeferimento do pedido.

6. Trouxe, entretanto, a interessada, ao processo, prova de que tem sido outro o entendimento dado à espécie pelo Poder Executivo (fls. 4 e 12).

7. Assim sendo, pedimos vênia para repetir conceito que costumeiramente emitimos em casos tais, no sentido de que muito convém à Pública Administração a uniformidade de suas decisões, que se devem revestir da maior imparcialidade para que sejam tratados igualmente os que são iguais (Const. Federal, art. 141, § 1.º).

4. A norma mantida pelo Congresso, após o veto do Executivo, dispõe, *verbis*:

"Obs.: Os atuais funcionários ocupantes de carreiras de Escriturário dos Quadros Permanentes e Suplementar do Ministério da Fazenda que estejam lotados nas repartições aduaneiras classificadas pelo Decreto n.º 43.717, de 19 de maio de 1958, modificado pelo Decreto n.º 46.121, de 26 de maio de 1959, serão enquadrados nesta série de classes."

5. A série de classes a que se refere o dispositivo transcrito é a de Agente Fiscal do Imposto Aduaneiro, prevista no Anexo I da

Lei de Classificação sob o Código AF-304 e subordinada ao Grupo Ocupacional AF-300-Fisco.

6. O problema em pauta tem em vista saber se cabe a aplicação da norma acima transcrita ao funcionário que, preenchendo todas as condições exigidas, à data da publicação do dispositivo em causa, não o preenchia, entretanto, à época da promulgação da Lei n.º 3.780/60.

7. No particular, o caso é o seguinte: Maria de Lourdes de Queiroz Meirelles exercia, antes do advento da Lei de Classificação, a função de Escrevente-Datilógrafo, referência 22, lotada na Alfândega. Por força da Lei n.º 3.780/60, e Decreto n.º 48.921/60, a referida servidora foi enquadrada no nível 10-B, da série de classes de Escriturário.

8. Apreciado o veto, foi ele rejeitado pelo Congresso Nacional e a parte vetada, transformada em lei, publicada no Diário Oficial de 21 de dezembro de 1960.

9. A norma impugnada pelo Presidente da República, cujo veto não foi aceito pelo Congresso, incorpora-se no diploma legal a que pertence. A lei é constituída de regras normativas que formam um todo orgânico, um conjunto harmônico e, como tal, tem de ser considerada, para sua exata interpretação. O artigo da lei é parcela de seu todo, e não fração distinta do conjunto de suas normas.

10. Ela é insuscetível de distinções, quanto à vigência de seus efeitos, desde que não haja dispositivo expresso, estabelecendo o contrário.

11. Ademais, não é justo que o mesmo funcionário seja beneficiado duplamente por um mesmo diploma, em face da publicação posterior do dispositivo, cujo veto foi rejeitado.

12. Se essa fôsse a interpretação correta, poderiam ocorrer fatos de conseqüências imprevisíveis, provocados pelos próprios agentes do suposto direito, durante o período compreendido entre a publicação da parte não vetada da lei e a da parte vetada, e cujo veto foi recusado pelo Congresso.

13. O veto é apenas suspensivo e suas razões são apreciadas pelo próprio Congresso que elabora o projeto (Carlos Medeiros Silva, *Rev. Dir. Aúm.*, vol. 31, pág. 415). Paulo de Lacerda, também, assim considera, tanto que, tecendo considerações em torno do veto parcial, demonstrou que o efeito suspensivo desse veto não se estende ao projeto inteiro, mas se limita à fração atingida (in "Princípios de Direito Constitucional Brasileiro", vol. II, pág. 313).

14. Realmente, o que ocorre é a suspensão temporária da disposição vetada, até que sobre ela delibere o Congresso. Neste período, fica sobrestada a aplicação da norma vetada, pois que, impugnada pelo Chefe do Governo, passa a inexistir e, conseqüentemente, não obriga. Porém, esta situação permanece até à apreciação pelo Congresso. Se rejeitada a impugnação do Executivo, as disposições da norma, logo que promulgadas e publicadas, passam a figurar no conjunto das regras do diploma a que pertence.

15. Não há que se invocar, na espécie, os conceitos jurídicos de sanção, promulgação e publicação, para se invalidar a tese sustentada neste parecer. Eduardo Espinola define com clareza e perfeição esses três momentos, dizendo que "a lei está perfeita, em sua existência como preceito jurídico, desde que é sancionada; torna-se executória, quando é promulgada; com a publicação, começa a sua obrigatoriedade".

16. São conceitos preciosos que se aplicam a fases distintas da elaboração da lei, até seu ingresso no ordenamento jurídico.

17. Forçoso é reconhecer, porém, que artigo de lei vetado e cujo veto foi rejeitado, não se transforma em lei nova. No caso em estudo, a lei é uma só e, destarte, aquelas definições são aplicáveis ao diploma existente, isto é, à Lei n.º 3.780/60.

18. O dispositivo do Anexo IV da Lei de Classificação, ora em exame, não poderá ser entendido como norma distinta, divorciada, no tempo, das regras disciplinadoras da mesma lei.

19. Assim, ante o exposto, julgo aplicável à regra do Anexo IV da Lei n.º 3.780/60 (transcrita no § 4.º deste parecer) somente ao funcionário que preenchia as condições ali prescritas, à data da vigência desta Lei.

É o meu parecer, s. m. j.

Brasília, 6 de julho de 1964. — **Adroaldo Mesquita da Costa**, Consultor-Geral da República. (27)

3) PR 6.217/65 — N.º 219-H, de 21-7-1965.

"Aprovo. Em 13-8-65." — (Enc. ao M. F., em 17-8-1965.)

ASSUNTO: Enquadramento definitivo na série de classes de Agente Fiscal do Imposto Aduaneiro. Manutenção dos efeitos do Decreto n.º 51.626, de 1962, expedido em decorrência de pronunciamento desta Consultoria-Geral.

PARECER

15. Assim também (...). Ressalte-se, outrossim, que a opinião por mim defendida no Parecer n.º 37-H deverá prevalecer como norma, a partir da aprovação presidencial e conseqüente publicação no órgão oficial.

16. Quanto ao Processo C. C. C. n.º 1.088/65, anexo, de interêsse da funcionária Zoeh Yvonne de Veiga Ferreira Pontes, que trata de sua lotação na Alfândega de Santos, deve o mesmo ser estudado pelos órgãos competentes do Ministério da Fazenda, sem prejuízo do enquadramento previsto no Decreto n.º 51.626/62, ora mantido por força deste parecer.

Adroaldo Mesquita da Costa

Consultor-Geral da República (28)

4) PR. 4.688/65 — N.º 189-H, de 19 de maio de 1965. — "Aprovo. Em 20-5-65." (Enc. ao M. E. C., em 28-5-65.)

ASSUNTO: Dispensa de coleta de preços. Lei n.º 4.401, de 1964 (veto parcial ao item III do art. 1.º). Resolução n.º 37/64, do Tribunal de Contas da União.

PARECER

O Ministro da Educação e Cultura solicitou a audiência desta Consultoria-Geral, acerca da aplicação da Lei n.º 4.401, de 10 de setembro de 1964, que estabeleceu normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais, no Serviço Público Federal, bem como fixou regras sobre a dispensa e realização de coleta de preços.

2. A dúvida suscitada diz respeito ao cumprimento do item III, do art. 1.º, da mencionada lei, que, em virtude de veto parcial, ficou assim redigido:

"Art. 1.º —

III — será dispensada a coleta de preços:

a) para a execução dos serviços ou obras de montante inferior a cem vezes o valor do maior salário-mínimo;

b) para aquisição de materiais e equipamentos de montante inferior a oitenta vezes o valor do maior salário-mínimo."

3. O texto aprovado pelo Congresso Nacional dizia:

"Art. 1.º —

III — será dispensada a concorrência, exigindo-se a coleta de preços:"

4. O veto proposto e aceito pelo Legislativo incidiu nas expressões: "... concorrência, exigindo-se...", cujas razões estão publicadas no *Diário do Congresso* de 18 de setembro de 1964, pág. 7.840.

5. Na realidade, foi mal oposto o aludido veto, por isso que alterou o sentido do preceito, liberando a administração de quaisquer responsabilidades, no tocante às cautelas que devem preceder o emprégo dos dinheiros públicos.

6. A coleta de preços é o sistema mais simples e rápido de averiguação dos preços, tanto que é considerada um procedimento excepcional, quando dispensável a concorrência pública ou administrativa, na opinião de Hely Lopes Meirelles. ("Direito Administrativo Brasileiro", pág. 254.)

7. Daí o motivo pelo qual entendo injustificável a medida indiscriminada, surgida com a aceitação do veto, mesmo porque o § 1.º daquele mesmo dispositivo previu a hipótese da dispensa de coleta de preços, sob certas condições, estabelecendo, entretanto:

"§ 1.º — Nas hipóteses deste artigo, poderá ser também dispensada a coleta de preços em casos devidamente justificados, a juízo do Presidente da República ou do Ministro de Estado, conforme a competência nêle prevista."

8. Como se vê, a solução para o problema que ensejou o veto (dispensa de coleta de preços) já constava da própria lei, em seu § 1.º, razão por que, se lido atentamente todo o conteúdo do diploma, poder-se-ia, facilmente, perceber a desnecessidade de sua sugestão.

9. Como está, verifica-se perfeita incongruência entre o item III e o § 1.º do art. 1.º: aquele, dispensando impositivamente a coleta de preços, e o último, permitindo essa dispensa, em casos devidamente justificados, a juízo do Presidente da República ou do Ministro de Estado.

10. Compreendendo as dificuldades e as controvérsias que, certamente, iriam surgir, em consequência da aplicação das normas em lide, o Tribunal de Contas da União fez expedir a Resolução n.º 37, de 11 de dezembro de 1964 (D. O. de 15-12-1964), discipli-

nando o assunto, vazada nos seguintes termos:

"O Tribunal de Contas da União, tendo em vista que no diploma que estabelece normas para a licitação de serviços, obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União (Lei n.º 4.401, de 10 de setembro de 1964 — *Diário Oficial* de 21 de setembro de 1964), foi vetado texto sobre coleta de preços, em determinadas palavras, de modo a alterar seu primitivo conteúdo; e considerando que urge suprir o vazio introduzido na figura da coleta de preços: resolve, no uso da atribuição que lhe confere o art. 42, n.º XI, da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, baixar às repartições federais interessadas na observância da referida lei a seguinte instrução:

"Art. 1.º — Depende de autorização presidencial ou ministerial (a contrário, art. 1.º, §§ 1.º e 2.º, da Lei n.º 4.401/64) a realização da coleta de preços para:

- a) execução de serviços e obras;
- b) aquisição de materiais e equipamentos.

Art. 2.º — Esta Resolução entrará em vigor a partir da execução do orçamento para 1965."

11. Entendo legítimo o ato do Tribunal de Contas. A resolução amolda-se ao espírito do diploma legislativo, principalmente, porque elabora no intuito de resguardar o interesse da administração, através de medidas preventivas.

12. A exigência de autorização presidencial ou ministerial não viola o texto legal, pelo contrário, figura, expressamente, no § 1.º, do art. 1.º, da Lei n.º 4.401/64.

É o meu parecer, s. m. j.

Brasília, 19 de maio de 1965. — **Adroaldo Mesquita da Costa**, Consultor-Geral da República. (29)

IX

SUBSÍDIO PARA O ESTUDO DO VETO

O Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas realizou, em 1955, uma série de Mesas-Redondas, com a finalidade de apresentar sugestões sobre a reforma do Poder Legislativo. O seu Relator, Dr. João Mangabeira, ofereceu sugestões de reforma a dispositivos

constitucionais, entre os quais o art. 70, § 3.º, que passa a ter a seguinte redação:

“... considerando-se aprovado o veto, se obtiver o voto da maioria dos deputados e senadores presentes. Se o veto não fôr aprovado, o projeto será enviado, para a promulgação, ao Presidente da República.”

Sobre a questão em tela, assim se manifestaram, em reunião de 9 de novembro de 1955, os Srs. Samuel Duarte, João Mangabeira (Relator) e Gustavo Capanema:

“O projeto vetado considerar-se-á aprovado, se obtiver os votos da maioria dos deputados e senadores presentes.”

DEBATE NA 2.ª MESA-REDONDA SOBRE PODER LEGISLATIVO, REALIZADA EM 9-11-1955

O SR. SAMUEL DUARTE — Maioria simples. Perfeitamente razoável.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — A Câmara e o Senado rejeitam veto do Presidente da República só em circunstâncias especialíssimas. A regra é aceitarem. Rejeitar um veto, atualmente, exige coragem.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — O texto deve ser regido consoante a técnica que a Constituição estabelece. O projeto é que se considera aprovado.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — É a técnica errada da Constituição. O Deputado ou o Senador, às vezes, não sabe como votar. E sempre haverá votos equivocados enquanto a Constituição mantiver aquêle enigma, aquela charada. A fórmula é charadista, tanto assim que muitos Deputados e Senadores votam errado.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Devo neste ponto formular uma objeção que não me canso de apresentar. A meu ver, o processo atual de reunirem-se as duas Casas em sessão conjunta para apreciação do veto não é conveniente, aberra do sistema bicameral e produz uma coisa caótica, que não representa verdadeiramente o voto da Nação. Quer dizer, a lei se faz nas duas Casas, por discussão e votação separadas. Não se compreende que na hora do veto as duas Casas se reúnam para o pronunciamento único. Nos Estados Unidos, onde vigora o sistema do veto presidencial que adotamos, as duas Casas discutem o veto e o votam separadamente, e aquilo numa rotina legislativa.

Aqui chego a outro inconveniente. Para tomar conhecimento de um veto, às vezes insignificante, de uma palavra de um projeto sem importância, as duas Casas se reúnem. Naquele dia, não há sessão na Câmara e no Senado, com despesas, às vezes, de sessão extraordinária. De modo que não há conveniência, do ponto de vista da economia, no funcionamento das duas Casas do Congresso, e há nisso uma violação dos princípios da bicameralidade.

Far-se-ia, então, como na Constituição de 1891, em que o veto era submetido, separadamente, às duas Casas. Ainda mais aqui, com êsse princípio da maioria. Creio que se torna indispensável a separação. O veto seria levado à Câmara dos Deputados e depois ao Senado. Se passasse de novo nas duas Casas, o projeto vigoraria; se fôsse rejeitado numa delas, desapareceria.

O SR. SAMUEL DUARTE — Rejeitado na Câmara, não iria ao Senado.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Não iria ao Senado. Seria manter o princípio antigo, que é lógico, corrigindo-se doutrinariamente, tecnicamente, a organização constitucional. O Sr. Daniel Faraco acaba de propor emenda mandando acrescentar aos casos de funcionamento em conjunto das duas Casas o que diz respeito à votação do orçamento, quer dizer, as duas Casas funcionariam em conjunto para votar o orçamento. Se esta emenda passar, vamos ter que a regra será o funcionamento das duas Casas em sessão conjunta, porque o orçamento deve constituir o grosso da atividade parlamentar na sessão legislativa, e isso com prejuízo.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — Chegaríamos assim a um sistema unicameral, porque a vida pode muito mais do que a lógica.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Não é que a vida possa mais que a lógica. Aí é talvez um erro, tendendo a multiplicar-se, contra aquilo que representa a melhor solução. Eu não teria a menor dúvida, estudando sob a exclusiva espécie doutrinária a matéria da organização constitucional, de opinar pela existência de uma só Casa legislativa. Mas a observação da coisa política no Brasil mostra que êsse sistema seria ruinoso para a legislação, que a existência das duas Casas representa uma condição, já não digo de aperfeiçoamento da lei, mas de moralização da legislação, de segurança da legislação. Não se trata de um aprimoramento técnico da lei, e, sim, de lhe dar uma segurança política e um teor moral que ela não pode deixar de ter.

De modo que a existência das duas Casas do Congresso representa condição de bom funcionamento do Poder Legislativo no Brasil. Portanto, toda tendência para unificar as duas Casas me parece contrária à boa solução do problema.

Assim, aplicando esse princípio do caso, eu opinaria no sentido de que o Congresso tomasse conhecimento do veto do Presidente da República com as duas Casas separadas por maioria.

O SR. JOAO MANGABEIRA — Discordo do Deputado Gustavo Capanema. Acho que este é um dos bons princípios da Constituição entre muita coisa boa e muita coisa má. Creio que o veto examinado pelas duas Casas separadamente corresponde a uma época que já passou. As reclamações gerais no mundo são contra a morosidade do Poder Legislativo. Daí vêm as delegações, ainda quando, pela Constituição, sejam elas proibidas. Mas a vida pode mais que a lógica, a vida pode mais do que qualquer regra jurídica.

De sorte que levar o veto para as duas Casas separadamente seria: primeiro, o Presidente da República só faria esforço, se concentraria sobre uma delas, e sobre a menor, pouco lhe importando a sorte na outra; segundo, dilataria a resolução sobre o veto, em matéria, às vezes, urgente.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Nesse ponto, eu concordaria em que o veto só prevalecesse se as duas Casas estivessem de acordo.

O SR. JOAO MANGABEIRA — Mas bastaria que ele fizesse esforço sobre uma, sobre a menor das Casas.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Ele teria de fazer esforço sobre as duas, porque se uma delas rejeitasse, o veto estaria rejeitado.

O SR. JOAO MANGABEIRA — Então, a outra não seria nada. Seria o contrário: podiam as forças do poder econômico, que são muito mais fortes que as do poder político, incomparavelmente mais fortes, atuar sobre uma das Casas, exatamente a menor, como fazem sempre, como fazem em toda parte, a começar pelo Senado americano. Para mim, essa iniciativa foi feliz, porque, juntas as duas Casas, se torna mais difícil a influência de qualquer poder, político ou econômico. Faz com que a crise que o veto pode criar se resolva com grande rapidez, publicamente, sem delongas. Por isso é que sou pelo Congresso. O Senado colabora, está presente, e, se a Câmara se divide, ele pode decidir. Acho feliz essa medida de reunião conjunta para

deliberação sobre o veto. Adianta-se muito o serviço público, não se dá ao povo impressão de demora, torna mais difícil a pressão do poder político ou do econômico sobre cada Casa separadamente. Sou a favor, exatamente, para salvar, sobretudo, digamos, a dignidade do sistema bicameral.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Se prevalece a maioria e não os dois terços, a votação devia ser feita pelo voto aberto e não pelo voto secreto, porque este, no caso da maioria, torna o veto fraquíssimo. Ai, o poder de colaboração do Presidente na legislação ficaria nulo, todos os vetos seriam derrubados.

O SR. JOAO MANGABEIRA — É raro o veto que reúne a maioria de dois terços do Congresso. Os vetos, quando passam, muitas vezes, sem maioria do Congresso, passam por um terço do Congresso.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Atualmente, para que o veto caia é preciso que dois terços dos deputados e senadores presentes votem contra, isso em votação. Se vamos reduzir a votação à maioria comum, deve ser pelo voto aberto, pelo voto público, por votação nominal, como era antigamente.

O SR. SAMUEL DUARTE — Prefiro a solução da reunião conjunta das duas Câmaras para apreciação do veto.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Não estou objetando. A minha objeção é doutrinária. Do ponto de vista prático, não há dúvida de que o funcionamento é melhor.

O SR. SAMUEL DUARTE — A Constituição, quando exige votação secreta, tem em vista razões de ordem psicológica. Há um grande número de deputados que se sustentam politicamente com os favores do Presidente da República. Essa dependência é um fato. O meu receio é que o deputado se sinta de certa maneira coagido a votar em determinado sentido para não perder as boas graças da presidência. A Constituição quando exigiu isto foi inspirada nestas razões. Por que a Constituição exigiu o voto secreto dos deputados? Para não os colocar em determinadas situações em que eles se sintam coagidos ou mesmo hostilizados. Assim, temo é em relação a deputados cuja fraqueza de sentimento não os ajude a votar como, muitas vezes, deveriam fazê-lo, contra o veto do Presidente da República.

Realmente, é muito mais digno o voto a descoberto. É verdade que a existência do voto nominal, a autorização do voto a descoberto, é para contrabalançar a não-exi-

gência dos dois terços. O voto secreto teria a vantagem de dar mais independência ao eleitor.

O SR. BILAC PINTO — O voto secreto tem o mérito de impedir parcialmente as pressões de grupos e do Presidente da República.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — Acho absurda a decisão sobre veto por dois terços, porque o Congresso está sempre predisposto a receber o veto. Vejam o número de vetos que ele tem aprovado, num fim de governo fraquíssimo. Quando um projeto é vetado, se estabelece na imprensa, em toda parte, nova discussão a seu respeito.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Aceito as duas soluções: voto secreto ou voto aberto. Agora, voto secreto só por dois terços; voto aberto, por maioria. Se estabelecermos o voto secreto por maioria, o Presidente dificilmente terá um veto aprovado. Nos governos dos Presidentes Getúlio Vargas e Café Filho os vetos eram, em regra, muito bem feitos, em que o Presidente procurava acertar e agir de acordo com o interesse público. Tenho a impressão de que, com o voto secreto, eles seriam rejeitados.

O SR. SAMUEL DUARTE — Eu gostaria, nesta oportunidade, de solicitar a opi-

nião do relator sobre a questão do veto de palavras, se acha constitucional que o Presidente da República vete expressões isoladas do texto do projeto.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — Acho que tem havido um abuso do veto parcial. O veto, por exemplo, da palavra "não" transforma a medida de negativa em positiva.

O SR. SAMUEL DUARTE — Desde 1946, o que se tem verificado é o veto incidir sobre palavras isoladas.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — O projeto diz "não poderá". Vetada a palavra "não", fica "poderá". Isso liquida o projeto de lei, ou melhor, o transforma no seu contrário.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Sou contra o voto secreto nas deliberações da Câmara e Senado. Acho que o voto secreto é próprio das eleições. É próprio das eleições da própria Câmara e do próprio Senado. Quando Senado e Câmara operam como tribunal ou como corpo eletivo, então deve deliberar pelo voto secreto. Mas quando legisla, não deve votar secretamente. Ora, o voto é caso de legislação. Portanto, deve ser voto aberto.

O SR. SAMUEL DUARTE — É mais democrático.

N O T A S

- (1) Alcino Pinto Falcão — Constituição Anotada, vol. 1, pág. 174.
- (2) Eduardo Espinola — Constituição dos Estados Unidos do Brasil, vol. 1, pág. 372.
- (3) CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE

(Jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833)

De la formación de las leyes

Art. 43 — Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, será remitido al Presidente de la República, quien, si también le aprueba, dispondrá su promulgación como ley.

Art. 44 — Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto de ley, lo devolverá á la Cámara de su origen, haciendo las observaciones convenientes dentro del término de quince días.

Art. 45 — Si el Presidente de la República devolviera el proyecto de ley desechándolo en el todo, se tendrá por no propuesto, ni se podrá proponer en la sesión de aquel año.

Art. 46 — Si el Presidente de la República devolviera el proyecto de ley, corrigiéndolo o modificándolo, se reconsiderará en una y otra Cámara, y si por ambas resultare aprobado, según ha sido remitido por el Presidente de la República, tendrá

fuerza de ley, y se devolverá para su promulgación.

Si no fueren aprobadas en ambas Cámaras las modificaciones y correcciones, se tendrá como no propuesto, ni se podrá proponer en la sesión de aquel año.

Art. 47 — Si en alguna de las sesiones de los dos años siguientes se propusiere nuevamente, y aprobare por ambas Cámaras el mismo proyecto de ley, y pasado al Presidente de la República, lo devolviera desechándolo en el todo, las Cámaras volverán á tomarlo en consideración, y tendrá fuerza de ley, si cada una de ellas lo aprobare por una mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes. Lo mismo sucederá si el Presidente lo devolviera modificándolo ó corrigiéndolo, y si cada Cámara lo aprobare sin estas modificaciones ó correcciones por las mismas dos terceras partes de sus miembros presentes.

Art. 48 — Si el proyecto de ley, una vez devuelto por el Presidente de la República, no se propusiere y aprobare por las Cámaras en los dos años inmediatos siguientes, quando quiera que se proponga despues, se tendrá como nuevo proyecto en cuanto á los efectos del artículo anterior.

Art. 49 — Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto de ley dentro de quince días contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como lei. Si las Cámaras cerrasen sus sesiones antes de cumplirse los quince días en que ha de verificarse

la devolución, el Presidente de la República la hará dentro de los seis primeros días de la sesión ordinaria del año siguiente.

(4) **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**

(Traduzida para o português — "Os Estados Unidos da América — Um Governo pelo Povo" — Secretaria de Estado).

Seção 7 —

Todo projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado deverá, antes de se tornar lei, ser apresentado ao Presidente dos Estados Unidos. Se este o aprovar, assiná-lo-á; se não, o devolverá acompanhado de suas objeções, à Câmara em que teve origem; esta então fará constar de suas atas as objeções do presidente, e submeterá o projeto a nova discussão. Se, após esta segunda discussão, o projeto for aprovado por uma 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 dados pró ou contra, consignando-se nas atas das respectivas Câmaras os nomes dos membros que votaram a favor e os dos que votaram contra o projeto de lei.

Todo projeto que não for devolvido pelo presidente, dentro de dez dias a contar da data de sua apresentação (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 esse em que não passará a ser lei.

Toda ordem, resolução, ou voto, para o qual for preciso a anuência do Senado e da Câmara dos Deputados (salvo questões de adiamento), será apresentado ao Presidente dos Estados Unidos, e não terá efeito enquanto não for por ele aprovado. Se, porém, ele desaprovar, serão precisos os votos de dois terços tanto do Senado como da Câmara dos Deputados para entrar em vigor, conforme as regras e limitações previstas para os projetos de lei.

(5) "Cours de Droit Const.", vol. 4.º, pág. 223 (Apud op. cit. supra).

(6) **CONSTITUTION FRANÇAISE**
du 3-14 septembre 1791

TITRE III

Des pouvoirs publics

CHAPITRE III

De l'exercice du pouvoir législatif

SECTION III

De la Sanction royale

Art. 1er. — Les décrets du corps législatif sont présentés au Roi, qui peut leur refuser son consentement.

2. — 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 décret dans

les mêmes termes, le Roi sera censé avoir donné la sanction.

3. — 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.

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

5. — Tout décret auquel le Roi a refusé son consentement, ne peut lui être représenté par la même législature.

6. — 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.

7. — Seront néanmoins exécutés comme lois, sans être sujets à la sanction, les actes du corps législatif concernant sa constitution en assemblée délibérante;

Sa police intérieure, et celle qu'il pourra exercer dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée;

La vérification des pouvoirs de ses membres présents;

Les injonctions aux membres absents;

La convocation des assemblées primaires en retard;

L'exercice de la police constitutionnelle sur les administrateurs et sur les officiers municipaux;

Les questions soit d'éligibilité, soit de validité des élections.

Ne sont pareillement sujets à la sanction, les actes relatifs à la responsabilité des ministres, ni les décrets portant qu'il y a lieu à accusation.

8. — Les décrets du corps législatif concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques porteront le nom et l'intitulé de lois. Ils seront promulgués et exécutés sans être sujets à la sanction, si ce n'est pour les dispositions qui établiraient des peines autres que des amendes et contraintes pénales.

Ces décrets ne pourront être rendus qu'après l'observation des formalités prescrites par les articles 4, 5, 6, 7, 8 et 9 de la section II du présent chapitre: et le corps législatif ne pourra y insérer aucunes dispositions étrangères à leur objet.

(7) **CONSTITUCIÓN DE FINLANDIA**

(promulgada e publicada em Helsingfores a 17-7-1919)

TÍTULO III

Legislación

§ 19 — Después de la aprobación de la Dieta se presentan las leyes al Presidente de la República, el que puede, en caso necesario, consultar con el Tribunal Supremo, el Tribunal Administrativo Supremo, o con ambos.

Las leyes deben ser sancionadas a tenor de lo aprobado por la Dieta.

A falta de la sanción presidencial entran en todo su vigor, si después de nuevas elecciones las adopta la Dieta sin modificaciones por mayoría de votos. Si el presidente no ha sancionado una ley dentro de los tres meses de haberle sido presentada, se considera como rechazada.

§ 20 — El preámbulo de toda ley debe mencionar la conformidad del voto de la Dieta y, en caso contrario, la aplicación del procedimiento descrito para la confección de las leyes constitucionales. Toda ley, necesite o no la sanción presidencial para su entrada en vigor, debe ser firmada por el presidente y por el ministro competente para que se publique por el Consejo de ministros en el Boletín de Leyes de Finlandia.

(Texto em espanhol — "Las Nuevas Constituciones del Mundo" — con un estudio preliminar de B. Minkine — Guetsevitch — Editorial España — 1931, pág. 273.)

(8) RESCRIPT ROYAL N.º 70, DE 1930

Rescrit Royal Établissant le Régime
Constitutionnel de l'Etat Egyptien
CONSTITUTION DU 22 OCTOBRE
1930

TITRE III

De pouvoirs

CHAPITRE I

Dispositions générales

24 — Le pouvoir législatif est exercé par le Roi concurremment avec le Sénat et la Chambre des députés.

25 — Aucune loi ne sera promulguée si elle n'a été votée par le Parlement et sanctionnée par le Roi.

26 — Les lois sont exécutoires dans toute l'Égypte en vertu de la promulgation qui en est faite par le Roi, et qui résulte de leur publication au journal officiel.

Elles seront exécutées dans chaque partie de l'Égypte à partir du moment où la promulgation pourra en être connue.

La promulgation sera réputée connue dans toute l'Égypte trente jours après la publication.

Ce délai pourra être abrégé ou prorogé par une disposition formelle des lois.

CHAPITRE II

Du Roi et de ses Ministres

Section I

Du Roi

34 — Le Roi sanctionne et promulgue les lois.

35 — Si le Roi ne juge pas opportun de sanctionner un projet de loi voté par le Parlement, il le lui renvoie dans le délai de deux mois pour un nouvel examen.

Le défaut de renvoi dans le dit délai est considéré comme un refus de sanction.

Le projet de loi dont la sanction a été refusée ne peut plus être réexaminé par le Parlement au cours de la même session.

36 — Si, dans une session ultérieure de la même législature, le Parlement vote le même projet de loi à une majorité des deux tiers des membres composant chacune des deux Chambres, il aura force de loi et sera promulgué.

De même, si, après de nouvelles élections, le Parlement vote le même projet de loi, à la majorité absolue des voix, ce projet aura force de loi et sera promulgué.

("Les Constitutions Modernes" — Traductions accompagnées de notices historiques et de notes explicatives par F. R. Daresté e P. Daresté — 4.ª edição revista por Joseph Delpech e Julien Laperrière. V — Empire britannique — Afrique — Asie — Territoires sous mandat A. — Librairie du Recueil Sirey — 1933, pág. 442)

(9) LOI CONSTITUTIONNELLE

Sur les rapports des pouvoirs publics
du 16 juillet 1875. (*)

7 — Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprimé dans l'une e l'autre Chambre, aura été déclarée urgente (**). — Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée.

(*) Promulguée au Journ. off. du 18 juillet 1875.

(**) Un décret du 6 avril 1876 a réglé la formule de promulgation des lois.

(10) CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Promulguée le 27 octobre 1946

TITRE V

Du Président de la République

Art. 36 — Le Président de la République promulgue les lois dans les dix jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Ce délai est réduit à cinq jours en cas d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale.

Dans le délai fixé par la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée.

A défaut de promulgation par le Président de la République dans les délais fixés par la présente Constitution, il y sera pourvu par le Président de l'Assemblée nationale.

(11) LA CONSTITUCIÓN ALEMANA DE 11 DE AGOSTO 1919

(Traducción de la tercera edición alemana por José Rovira Armengol)

Art. 73 — (Iniciativa popular y plebiscito.) Una ley acordada por el Reichstag debe someterse a plebiscito antes de su promulgación cuando el Presidente de Reich lo disponga así en el término de un mes.

Una ley cuya promulgación es diferida a petición por lo menos de una tercera parte del Reichstag, debe someterse al plebiscito cuando lo solicite una vigésima parte del cuerpo electoral.

También debe provocarse un plebiscito cuando una décima parte del cuerpo electoral expone su deseo de que sea presentado un proyecto de ley. Este deseo debe ir acompañado de un proyecto de ley articulado. Debe someterse al Reichstag por el Gobierno manifestando este su opinión sobre el mismo. El plebiscito no tiene lugar cuando el proyecto de ley presentado es aprobado sin variación alguna por el Reichstag.

Sobre presupuestos, leyes tributarias y ordenanzas de salarios, sólo el Presidente del Reich puede provocar un plebiscito.

Una ley del Reich deberá regular el procedimiento que deba seguirse para el plebiscito y para la iniciativa popular.

Art. 74 — (Disentimiento del Consejo del Reich.) El Consejo del Reich puede oponerse a las leyes acordadas por el Reichstag.

El disentimiento será notificado al Reichstag en el término de dos semanas después de haber sido tomado el acuerdo, y, a lo más tardar, dentro de otras dos semanas, pero en este caso alegando los motivos de no haberlo hecho antes.

En caso de que se manifieste el disentimiento, la ley es presentada de nuevo al Reichstag para que vuelva a recaer acuerdo sobre ella. Si en este nuevo debate no se llega a un acuerdo entre el Consejo del Reich y el Reichstag, el Presidente del Reich puede ordenar, dentro del término de tres meses, que se haga un plebiscito sobre el asunto debatido. Si el Presidente no hace uso de este derecho, la ley se tiene por no aprobada. Si el Reichstag se decide, por dos tercios de mayoría, contra el disentimiento del Consejo del Reich, debe el Presidente promulgar la ley con la redacción acordada por el Reichstag, o bien ordenar que sobre ella recaiga un plebiscito.

Art. 75 — (Revocación de un acuerdo del Reichstag por plebiscito.) Mediante plebiscito puede dejarse sin efecto un acuerdo del Reichstag cuando la mayoría del cuerpo electoral interviene en la votación.

- (12) Eduardo Espínola — op. cit. pág. 373.
 (13) Alcino Pinto Faício — op. cit. pág. 174.
 (14) Os quatro primeiros presidentes dos EE.UU.

— Washington, Adams, Jefferson e Hamilton — raramente empregaram o veto, sendo de notar que durante os primeiros 40 anos de República, apenas 9 projetos foram vetados, e o Congresso, em todos eles se conformou com o ato do Presidente.

Andrew Jackson, entretanto, estabeleceu o *record*, vetando quase tantos projetos como todos os seus antecessores juntos.

Johnson, em sua luta com o Congresso, e Grover Cleveland foram outros que recorreram ao veto com frequência, muito embora improficuamente a maior parte das vezes.

(15) CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(5 de febrero de 1917)

SECCIÓN II

De la iniciativa y formación de las Leyes

Art. 72 —

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen.

Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

- (16) O comentário transcrito foi editado em 1960. Atualmente, compõe-se a Câmara dos Deputados de 409 membros e o Senado Federal, de 66.
- (17) Sampaio Dória, "Comentários à Constituição de 1946" — vol. II, pág. 299 (edição 1960).
- (18) Sampaio Dória — op. cit., loc. cit.
- (19) "Sancionar é dar sanção; sanção é consagração, de sancir, como santo, santificar. Há sanções integrantes, como a sanção da lei, que é a sanção positiva, e a sanção negativa ou penal, a de nulidade, que supõe hostilidade, condenação ou desconstituição" — Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição de 1946" — tomo II — 3.ª edição, 1960 — pág. 505.
- (20) Pontes de Miranda — op. cit., pág. 510.
- (21) Cláudio Pacheco — "Tratado das Constituições Brasileiras" — vol. I, pág. 249.
- (22) "Revista Forense" — 1959, n.º 182, pág. 81.
- (23) "Revista Forense" — 1960, n.º 190, págs. 107/109.
- (24) "Revista Forense" — 1961, n.º 195, pág. 155.
- (25) "Revista Trimestral de Jurisprudência", 1963, janeiro, vol. 23, pág. 370.
- (26) Antônio Balbino — Pareceres do Consultor-Geral da República — Setembro de 1961 a janeiro de 1963, volume único, 1963, pág. 567.
- (27) "Diário Oficial", 15-7-64, pág. 6.278.
- (28) "Diário Oficial", 17-8-65, pág. 8.238.
- (29) "Diário Oficial", 28-5-65, pág. 5.100.