

Veto e técnica legislativa

THEREZINHA LUCIA FERREIRA CUNHA

Assessora da Consultoria Jurídica do
Ministério da Justiça

"J'appelle faculté de statuer le droit d'ordonner par soi-même, ou de corriger ce qui a été ordonné par un autre. J'appelle faculté d'empêcher le droit de rendre nulle une resolution prise par quelque autre, ce qui était la puissance des tribuns de Rome."

(MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Loix.*)

SUMARIO

- I -- INTRODUÇÃO
 - 1) *Técnica legislativa e veto, sob o aspecto do Poder Legislativo*
 - 2) *Técnica legislativa e veto, sob o aspecto do Poder Executivo*
 - 3) *Técnica legislativa e veto parcial*
 - 4) *Técnica e cooperação*
- II -- CONCEITO E BREVE HISTÓRICO
- III -- NATUREZA DO VETO
- IV -- MOTIVOS DO VETO
 - 1) *Veto por inconstitucionalidade*
 - 2) *Veto por inoportunidade*
- V -- CLASSIFICAÇÃO DO VETO
 - 1) *Quanto à forma*
 - a) *explícito*
 - b) *tácito*
 - 2) *Quanto à extensão*
 - a) *absoluto*
 - b) *limitado*
 - b.1) *qualificado*
 - b.1.1) *total*
 - b.1.2) *parcial*
 - b.2) *suspensivo*
 - c) *pedido de nova deliberação*
 - 3) *Veto translativo*
- VI -- SANÇÃO E VETO
- VII -- O VETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS
- VIII -- CONCLUSÃO
- IX -- BIBLIOGRAFIA

I — INTRODUÇÃO

A decisão de aprovar, ou desaprovar, projetos de lei votados pelo Congresso Nacional é importante função do Chefe do Poder Executivo.

Várias obras foram escritas sobre o veto presidencial, vários estudos analisaram-no sob diferentes aspectos: seu número, sua razão, o poder constitucional do veto. Poucos, todavia, se preocuparam em pesquisar o processo pelo qual o Presidente toma a decisão de vetar; e raros os que levaram em conta a necessidade da técnica jurídica, como meio de orientação e cooperação executivo-legislativa, e com a finalidade de se produzirem boas leis. Com essa orientação técnica, o uso do veto restringir-se-ia aos casos estritamente necessários, devendo o Chefe do Executivo preocupar-se somente com as aspirações e necessidades do País.

1. *Técnica legislativa e veto, sob o aspecto do Poder Legislativo*

É o Poder Legislativo o poder político por excelência, expressando a vontade popular ao elaborar as leis. Entretanto, muitas vezes, o Poder Legislativo vem a ser integrado por elementos que, apesar de representarem o povo, e da boa vontade em expressar as aspirações, esperanças e problemas sociais desse povo, não o conseguem por faltar-lhes a especialização para tanto. O desempenho de suas atribuições poderá ser prejudicado por faltar-lhes o conhecimento e a técnica jurídica, no momento da elaboração das leis.

A lei deve simbolizar o interesse mais profundo da coletividade de onde emana. Para que o pensamento do legislador se transforme nesse símbolo, há que se orientar pela técnica jurídica.

É para dirigir o legislador neste sentido que se faz necessário um trabalho de assessoria técnico-jurídica, através de comissões que realmente o façam com o objetivo de colocar a lei o mais próximo possível da perfeição.

Todas as indicações de ordem técnica devem ser fornecidas ao legislador, a fim de que os ditames por ele exarados não se apresentem evitados de vícios, prejudicando a feitura das leis e sua interpretação, conduzindo-as ao veto em virtude dessas falhas. O texto da lei, seus artigos, incisos, parágrafos, itens e letras devem ser determinados e harmonizados pela boa técnica legislativa.

A apresentação formal do projeto deve distinguir-se pela concisão, sobriedade e clareza; não deve ter expressões ornamentais, sem efeito prático e efetivo, e sim apresentar uma redação perfeita, que facilite o trabalho do intérprete. Para tal, deve obedecer à sintaxe, ao ordenamento sistemático das matérias e à divisão em assuntos, com redação aprimorada, de que, em parte, depende o seu prestígio.

Sob o aspecto substancial, por sua vez, deve o projeto exprimir a realidade, para que atinja o seu objetivo, tenha validade na coletividade a que se destina e represente o interesse geral dessa coletividade. Um bom projeto técnica e juridicamente bem feito, ajustado aos interesses

da Nação e obediente aos preceitos constitucionais, desde logo afastará os fundamentos do veto presidencial, que justamente só poderá se basear na inconstitucionalidade ou na contrariedade ao interesse público. Assim, formalmente e substancialmente perfeito, atingirá seu objetivo e se tornará viável.

2. *Técnica legislativa e veto, sob o aspecto do Poder Executivo*

O Poder Executivo, de seu turno, deve também representar a opinião pública. O povo vê no Presidente seu líder político, que irá resolver seus problemas sociais e melhorar suas condições de vida.

Como Chefe do Executivo, é ele levado, através do poder de veto, a participar do processo de elaboração legislativa. E é, muitas vezes, através deste poder que o povo espera que suas aspirações sejam alcançadas, como um freio aos abusos do Legislativo: o veto usado como uma constante fiscalização, para expressar a desaprovação a erros de qualquer política, de legalidade de técnica ou de procedimento, em grandes ou mínimos assuntos.

Todavia, nem sempre o veto é mera negativa; ocasiões há em que se torna instrumento positivo de liderança legislativa do Executivo. A propósito, a explicação de CORWIN:

“It should not be overlooked that the veto power is not always merely negative in nature; it is also a positive instrument of presidential legislative leadership” (1).

O poder de sancionar ou vetar é atribuído somente ao Presidente. Mas é de ver-se a impossibilidade de uma só pessoa examinar tantos projetos de lei, principalmente num país como o nosso, em que a elaboração de leis é inflacionária. Para tal, o Chefe do Executivo necessita, também, de assessores técnicos, que realmente o orientem e auxiliem nesta tarefa, como foi sugerido para o Poder Legislativo.

Torna-se necessário que os assessores parlamentares alertem o Presidente para uma larga escala de assuntos políticos, estendendo-lhe os parâmetros sociais. Importante será a política legislativa, prolongamento da técnica jurídica, que visa a aconselhar tanto ao legislador como ao intérprete. Analisando o projeto para sancioná-lo, ou vetá-lo, o Presidente deverá recorrer aos elementos fornecidos pela política legislativa, para constatar se há algum dispositivo inconstitucional ou contrário ao interesse público.

Através da política legislativa ver-se-á se o projeto que se quer tornar em lei vai se ajustar às particularidades e às necessidades do povo a que se destina. Esse critério de observação é essencial. Não se pode considerar o projeto apenas abstratamente; há de se ver se ele, ao se transformar em lei, irá ou não ao encontro das aspirações sociais. Caso contrário, deve o Presidente vetá-lo, por contrário ao interesse público.

(1) EDWARD CORWIN — *The President: Office and Power* — New York University Press, 1942, 3th ed., pág. 342.

Será fundamental que a política legislativa faça o levantamento dos fatos sociais, políticos e econômicos do País e informe o Presidente para que, ao examinar o projeto, possa refletir e considerar se ele se ajusta ou não à realidade do País. Esse importante dado, captado dentro da sociedade a que a lei se destina, é que dará à lei seu devido alcance, ou a motivação ao veto presidencial que, como será visto adiante, poderá se basear nessa inconveniência ao interesse da Nação. Se a técnica jurídica, através da política legislativa, obviar que o projeto é contrário ao interesse público, que não será um instrumento para solucionar os problemas sociais, só restará ao Presidente vetá-lo.

Da mesma forma, é através dos elementos da técnica que o Chefe do Estado verificará se o projeto deverá ser vetado por inconstitucionalidade. Não poderá o projeto contrariar a Constituição e os fins que esta levou em consideração, ao ser formulada. Somente a técnica poderá orientar o Executivo para constatar se há, no projeto, um dispositivo inconstitucional, seja ele quanto a defeito de forma ou de substância.

O mesmo tipo de análise da redação, já descrita no item 1, das formas específicas da técnica jurídica, deve ser renovado. Um texto pode ir contra a Constituição por descuido de redação; do mesmo modo, a técnica substancial evidenciará se há matéria inconstitucional e, portanto, sujeita a veto.

Teríamos assim, para o Executivo, o mesmo tipo de trabalho técnico que deve ser usado pelo Legislativo.

Lamentável realidade, no entanto, é o que se observa, o mais das vezes, na prática. De relatório feito pelo Senador MOURA ANDRADE, extrai-se este texto, que bem mostra a falta de cooperação na área executivo-legislativa:

“É curioso notar que quase todos os Ministérios dispõem de “Assessores Parlamentares”, que jamais freqüentam o Congresso, limitando-se a contatos telefônicos. Em regra, desconhecem por completo o processo legislativo e as autoridades das duas Casas. Poderiam, no entanto, tornar-se úteis, se estivessem em contato diário, pelas suas pessoas físicas, com a Câmara e o Senado, especialmente as Lideranças do Governo, inteirando-se do andamento das proposições, levando aos órgãos do Executivo os textos em estudo, para que pudessem ser por eles examinados e trazendo às Lideranças o pensamento desses órgãos sobre as matérias respectivas. Isso, de maneira constante, diária, e não episódica, a propósito de todas as proposições e não apenas das de origem governamental. Isso com o espírito de sugerir e propor e nunca de impor, como ocorre com certos projetos — principalmente os de natureza fiscal — no curso de cuja tramitação surgem os chamados técnicos do Executivo, querendo substituir-se aos legisladores e aos órgãos da Casa, até para interferir na redação do vencido, quando não para alterá-la.

Impressiona, também, no exame da lista dos elementos de ligação dos órgãos do Executivo com o Senado, o escassíssimo número deles, comprovando, ainda mais, o pouco interesse que tem havido, no Executivo, em colaborar com o Legislativo" (2).

3. Técnica legislativa e veto parcial

A consagração do veto parcial deve-se justamente à necessidade de corrigir ou eliminar as distorções imprimidas aos projetos de lei, o que poderia ser facilmente evitado, se a boa técnica desse a todas as palavras da lei o alcance e a compreensão indispensável à boa interpretação.

A finalidade do veto parcial é evitar abusos por parte do legislador. Entretanto, no Brasil, veio a permitir abusos por parte do Executivo.

Embora o veto parcial, como sustenta a doutrina, só deva ser usado para eliminar, no projeto, disposições completas que contenham inconveniência ou inconstitucionalidade, foi ele apostado a palavras isoladas, a frases, a orações de um dispositivo, com isso modificando o conteúdo da regra. Transformou-se, assim, de "faculté d'empêcher" em "faculté de statuer". Sua função, todavia, deve ser, estritamente, a de retirar inserções inócuas de leis necessárias, evitando o veto total de um bom projeto.

Conforme explanaremos no item V, existe o veto parcial, entre nós, desde 1926, com a finalidade apenas de sanear as leis. Não deve ser aceito que seja este tipo de veto desnaturado e transformado em instrumento de legislação, por parte do Presidente da República.

Em discurso, JOÃO MANGABEIRA já nos advertia:

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

O projeto diz "não poderá". Vetada a palavra "não", fica "poderá". Isso líquida o projeto de lei, ou melhor, o transforma no seu contrário" (3).

Para evitar os abusos do veto parcial, o Senador JOSAPHAT MARI-NHO apresentou, em 1965, um projeto de emenda constitucional. Entre várias reformas sugeridas, incluiu a medida constitucional referente à disciplina do veto parcial.

Deste projeto, de que foi ele o Relator, extraímos essa proposição:

"No que concerne ao veto parcial, considerando sua origem e sua finalidade, declara-se que deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea" (4).

(2) Senador AURO DE MOURA ANDRADE — Relatório da Presidência, referente aos trabalhos da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 5ª Legislatura, de 1º de março de 1966.

(3) Debate da 2ª Mesa-Redonda sobre Poder Legislativo, realizada em 9-11-1965, no Instituto do Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas.

E o art. 8º do projeto dizia:

“Art. 8º — O § 1º do art. 70 da Constituição passa a ter a seguinte redação:

“§ 1º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. Se a sanção for negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto. *O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea*” (grifo nosso) (4).

As medidas sugeridas no projeto foram aprovadas, resultando na Emenda Constitucional nº 17 à Constituição de 1946. Com a medida proposta no art. 8º, foi adicionado este último período ao § 1º do art. 70, proibindo-se, assim, o veto a palavras.

A restrição foi mantida na Constituição de 1967. A Emenda nº 1, de 1969, todavia, dando nova redação à Constituição, suprimiu-a.

Embora a doutrina reconheça ao veto parcial esta limitação, é necessário restabelecê-la, para que o seu uso não deforme um dispositivo lógico e para evitar a deturpação de sentido, até de uma lei inteira. Sobretudo, pode ele transformar-se em perigoso instrumento de favorecimento partidário, por parte do Executivo, como veremos no item VIII deste trabalho.

4. Técnica e cooperação

Poderíamos, então, do exposto, procurar uma solução para a elaboração da boa lei e, ao mesmo tempo, evitar o uso demasiado do veto, promovendo-se boas relações de trabalho entre os Poderes Legislativo e Executivo. O Presidente, tendo participação ativa no processo legislativo, fiscalizando a elaboração das leis, para torná-las constitucionais e adequadas à sociedade; o Congresso, por sua vez, chamando insistentemente o Executivo para relatórios e recomendações: é mais provável o Presidente ser criticado por inércia do que por atividade. Tanto o povo, como o Congresso, esperam sua participação ativa.

Com o objetivo de manter essa contínua colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo e visando a uma boa técnica de elaborar as leis, é imprescindível a existência de comissões que façam realmente uma assessoria técnica legislativo-executiva, composta de juristas, sociólogos, filólogos, enfim, especialistas em diversas áreas, de acordo com as necessidades técnicas, e à medida que forem elas surgindo. Seriam eles escolhidos pelos dois Poderes em questão, para fazerem a revisão final e a redação definitiva dos projetos de lei, sempre levando em consideração a boa técnica jurídica.

(4) e (5) JOSAPHAT MARINHO, “Reforma do Congresso Nacional” — *Revista de Informação Legislativa* — Senado Federal, nº 7, set. 1965, págs. 9 e 13.

Após a redação estar adequada, precisa, e atendidos os requisitos da técnica formal e da técnica substancial, o projeto iria ao Presidente, que seria também assessorado ao apreciá-lo.

A técnica, tendo já orientado todo o Legislativo, passaria agora ao Executivo; ao mesmo tempo, serviria como garantia, ao Legislativo, de que o Presidente está corretamente informado pela política legislativa.

No Executivo, a técnica deve cumprir a tarefa de aconselhar o Presidente, a fim de preveni-lo contra decisões apressadas ou mal-consideradas; ajudá-lo quanto à apreciação dos motivos, ao usar de seu poder de veto; excluir liminarmente o que for desnecessário à sua apreciação; e, principalmente, alertá-lo para que não transforme o uso do veto parcial em possível abuso.

II — CONCEITO E BREVE HISTÓRICO

1. *Conceito*

Veto é a recusa do Chefe do Poder Executivo, de forma total ou parcial, ao projeto de lei procedente do Congresso Nacional.

A palavra vem do latim *vetare*, que significa opor, vedar, proibir. Através do veto, o Presidente opõe-se à execução do projeto de lei que examinou, por motivos que posteriormente deverá alinhar.

É meio de que dispõe o Executivo como forma de contenção do Legislativo, indispensável para controlar o legislador, fiscalizando-lhe o trabalho. Neste sentido é clara a observação de BOMPARD:

“Mais les assemblées ont encore d'autres défauts.

Elles sont mobiles, impressionables dans la délibération, accessibles à la pression électorale. Elles votent souvent des lois hâtives, défigurées par des amendements hétérogènes. L'absence de responsabilité peut les entraîner plus facilement à commettre des iniquités. Enfin, elles ont cette tendance de tous les corps élus: étendre sans cesse leur action, annihiler le pouvoir exécutif” (6).

De seu turno, HAMILTON considera o veto não só como freio ao Legislativo, mas também como meio de defender o povo de más leis:

“The veto establishes a salutary check upon the legislative body, calculated to guard the community against the effects of faction, precipitancy, or of any impulse unfriendly to the public good, which may happen to influence a majority of that body” (7).

(6) RAOUL BOMPARD, *Le Veto du Président de la République* — Arthur Rousseau, Editeur Paris, 1906, pág. 107.

(7) HAMILTON, MADISON and JAY — *The Federalist* — Massachussets — Harvard University Press, 1961 — nº LXXIII.

O veto, portanto, é arma de equilíbrio, no sistema de divisão de poderes, em defesa da Constituição e do interesse público e, simultaneamente, meio de fiscalizar os projetos, antes que se tornem leis em definitivo.

2. Histórico

As mais remotas origens do veto datam dos romanos. Conheceram eles uma forma rudimentar de veto, exercido pelos tribunos do povo, para invalidar os atos dos magistrados da cidade.

Na Idade Média, reaparece o veto na Inglaterra, através da oposição do rei a determinados requerimentos do povo: era o veto originário, como prerrogativa real.

Durante a época feudal, era privativa do rei a decisão em qualquer processo. Apesar de as decisões necessitarem da opinião e do consentimento dos barões, o veto real era absoluto.

Na Inglaterra, desde 1707, o veto não é aplicado. Tal instituição não se coaduna de todo com o governo parlamentar, em que o Presidente apenas preside, mas, na realidade, não governa. O veto caiu, pois, em desuso. A iniciativa das leis, cabendo quase que exclusivamente ao Gabinete, faz com que este se acautele, para propor somente o que, na realidade, pode ser objeto de aprovação; quando o Parlamento vota a lei, está de pleno acordo com o Gabinete. Daí resulta a não-aplicabilidade constante do veto a este tipo de governo.

Em fins do século XVIII, ressurgiu o veto nos Estados Unidos; a Convenção da Filadélfia, que elaborou a Constituição de 1787, adotou o veto qualificado. Este tipo de veto, criação do regime presidencialista, foi adotado pelas demais nações latino-americanas. No Brasil, aparece pela primeira vez na Constituição de 1891, acompanhada pelas subseqüentes.

A expressão veto não foi empregada na Convenção de 1787; a palavra para designá-lo foi "recusa qualificada". Nos últimos meses de 1787 e no início de 1788, três membros da Convenção de Filadélfia, HAMILTON, JAY e MADISON, escreveram uma série de oitenta e cinco artigos em três periódicos de New York, explicando e defendendo a Constituição. Esses artigos foram depois condensados sob o nome de *The Federalist*, sendo o de nº LXXIII dedicado ao veto. É de HAMILTON a página que transcrevemos, com suas considerações sobre o veto:

"The last of the requisites to energy, which have been enumerated, are competent powers. Let us proceed to consider those which are proposed to be vested in the President of the United States.

The first thing that offers itself to our observation is the qualified negative of the President upon the acts or resolutions of the two houses of the legislature; or, in other words, his power of returning all bills with objections, to have the effect

of preventing their becoming laws, unless they should afterwards be retified by two thirds of each of the component members of the legislative body" (8).

Em França, o veto suspensivo foi introduzido na Constituição de 1791. Mas, seguindo o caminho do Parlamento inglês, pouco foi utilizado em países de regime parlamentarista, como a própria França, Itália e Bélgica. A Constituição francesa ainda a mantém, com o nome de "droit de demander une nouvelle délibération".

Na Alemanha, surge o veto translativo, ao submeter-se ao povo, em plebiscito, a solução da controvérsia.

Historicamente, portanto, o veto segue três etapas: o absoluto, vigente ao tempo de Roma; o suspensivo, oriundo do constitucionalismo; e o translativo, que teve origem na Alemanha de Weimar.

Do exposto, conclui-se que o veto é praticamente inviável nos países de regime parlamentarista. Nos Estados presidencialistas, entretanto, aparece como participação legislativa do Presidente da República.

III — NATUREZA DO VETO

Assunto controvertido entre os doutrinadores, que se dividem em duas correntes, ora é o veto considerado de natureza executiva, ora de caráter legislativo.

Para a corrente que concede a natureza executiva ao veto, a intervenção do Chefe do Executivo, ao defender os direitos constitucionais do Executivo, ou para proteger o interesse público, afasta-se inteiramente da função legislativa. É função eminentemente executiva: o exercício de um poder executivo que tem um efeito temporário ou suspensivo sobre o processo de formação das leis, em consequência do sistema de freios e contrapesos. A Constituição investe o Congresso em todos os poderes legislativos por ela conferidos, restando ao Presidente aprovar, ou não, a lei, após sua constituição, através de um ato meramente executivo. Filiam-se a esta corrente, entre outros, AURELINO LEAL, OCTACILIO ALECRIM e ALCINO FALÇAO. É deste último a seguinte opinião:

"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" (9).

(8) HAMILTON — *The Federalist* (number 73) — American State Papers. Great Books of the Western World, vol. 43, pág. 219, Encyclopaedia Britannica, Inc.

(9) ALCINO FALÇAO, *Constituição Anotada* — J. Konfino Editora — Rio de Janeiro, 1956, vol. I, pág. 174.

A segunda corrente de doutrinadores já focaliza o veto sob o ângulo legislativo. Se o projeto só se torna lei com a aprovação expressa ou tácita do Presidente, será lógico que, no caso do veto, a desaprovação será também um momento no processo de elaboração da lei, tendo assim o veto uma função legislativa, reflexo da participação presidencial na legislação. O ato se reveste de caráter legislativo, visto que é a própria Constituição que limita o monopólio da função legislativa pelo Congresso, instituindo o veto como poder legislativo do Presidente. A este pensamento doutrinário estão filiados os autores americanos e, entre nós, NAVARRO DE BRITO, de quem extraímos o seguinte parágrafo:

“Parece que a simples leitura da Constituição norte-americana, fonte originária do veto, conduzirá a conclusões bem diferentes. Segundo a sua letra, a sanção ou o veto presidencial é apostado ao projeto de lei; antes, portanto, que o texto adotado se transforme em lei, perfeita e acabada.

Pode-se dizer que o titular da recusa de sanção ou de veto, o Chefe do Estado, dispõe de uma atribuição legislativa para sustar as deliberações das Assembléias” (10).

Esta segunda corrente é a que merece o apoio de maior parte da doutrina, vez que o veto é apostado ao projeto para provocar o seu reexame pelo Congresso Nacional. Antes desse pronunciamento, a elaboração da lei não está concluída.

IV — MOTIVOS DO VETO

A Constituição vigente em nosso País, em seu art. 59, § 1º, estabelece que:

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

Foi o veto instituído com a finalidade de habilitar o Chefe do Governo a impedir, ou dificultar, que se transformem em leis disposições inconstitucionais ou inconvenientes para o bem comum. Diferentemente de outras Constituições, como a dos Estados Unidos, em que a motivação é omissa, a nossa a coloca como requisito indispensável, expresso.

Se o Presidente da República veta determinado projeto de lei, sem apresentar os motivos que o levaram a assim proceder, o Presidente do Senado deve devolver a parte vetada ao Presidente da República; se, decorrida a quinquena, e ainda assim, não o motivar, deliberadamente,

(10) LUIZ NAVARRO DE BRITO, *O Veto Legislativo* — Serviço de Documentação do Ministério da Justiça, 1966, pág. 20.

será o mesmo aprovado tacitamente. A lei será sancionada, de acordo com o § 2º do art. citado.

O Presidente da República só poderá apor seu veto a projeto de lei por dois motivos: a inconstitucionalidade ou a inoportunidade ao interesse público.

A motivação é essencial para evitar a subjetividade do ato presidencial, principalmente quanto à apreciação da contrariedade ao interesse público.

O exame de constitucionalidade restringe-se a verificar se o projeto apresentado, ou alguma de suas partes, colide com um preceito da Constituição Federal; o exame da oportunidade aos interesses nacionais tem como objetivo averiguar se o projeto de lei lhes é adverso e se, de algum modo, afeta contrariamente os negócios da Nação.

1. *Veto por inconstitucionalidade*

O veto por inconstitucionalidade poderá ser formal ou material.

Formal é a inconstitucionalidade decorrente do processo de formação da lei, ou de sua redação; tais vícios podem eivar a lei de tal forma que a farão entrar em conflito com a Constituição ou com a legislação em vigor. O Presidente, ao exercer seu controle, através do veto, sobre a elaboração legislativa, não poderá fazê-lo sem primeiro analisar se a forma do projeto não está confusa, ou mal elaborada, tornando-o inconstitucional.

Sob o aspecto material, ocorre o veto por inconstitucionalidade no caso em que há, no projeto, um ataque direto contra qualquer preceito da Constituição: é o instrumento de defesa geral da Constituição.

2. *Veto por contrariedade ao interesse público*

A recusa de sancionar o projeto de lei, neste caso, tem como fundamento evitar que surjam leis contrárias ao interesse público. O Presidente da República analisa o projeto tendo em vista o interesse geral. Apesar de formalmente constitucional, se o projeto de lei for prejudicial ao interesse público, deve o Presidente vetá-lo.

O motivo é uma relação necessária. Daí a conclusão categórica de PONTES DE MIRANDA:

“Os vetos têm que ter motivos de veto. Não é veto o que se emite sem fundamentação. Se o Presidente remete o projeto sem motivar o veto, o Congresso não o pode aceitar: ao Presidente do Senado cabe devolvê-lo ao Presidente da República e talvez esteja expirado o decêndio do art. 70, § 2º” (11).

(11) PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946* — Henrique Cahen Editor, 3.ª ed., 1960, vol. II, pág. 510.

V — CLASSIFICAÇÃO DO VETO

1. Quanto à forma

Segundo a forma do veto, pode ele ser classificado em explícito ou tácito. Explícito, quando a recusa é traduzida em termos expressos. Tácito, quando o Presidente não assina o projeto e seu silêncio provoca o "pocket-veto", existente nos Estados Unidos. Nossa Constituição evita o "pocket-veto", ao declarar no art. 59, § 2º, que o silêncio do Presidente da República equivale à sua sanção. Tivemos, entretanto, esta forma tácita na nossa Constituição do Império, no art. 67. Atualmente, o veto será sempre expresso, como bem explica PONTES DE MIRANDA:

"O veto é ato formal; a sanção, ou é escrita, ou se exprime pelo silêncio comunicativo da vontade" (12).

2. Quanto à extensão

Acompanhando a classificação de LUIZ NAVARRO DE BRITO (13), podemos classificar o veto em absoluto, limitado e translativo.

a) Veto absoluto

O veto absoluto põe término definitivo ao projeto. É atualmente raro este tipo, tanto nas monarquias, como nas repúblicas. Atualmente, o "pocket-veto" é o único dos poucos tipos de veto absoluto adotado em Constituições republicanas.

Aparece este tipo absoluto, além do "pocket-veto" norte-americano, na Constituição do Chile de 1833, depois reformada, e na da Albânia, de 1925.

Através do veto absoluto, a decisão do Chefe do Estado não pode ser removida por qualquer nova deliberação do Legislativo.

b) Veto limitado

Ao contrário do absoluto, o veto é aqui limitado quanto aos seus efeitos. A recusa do Chefe do Estado em aprovar o projeto de lei apenas o paralisa temporariamente; há uma colaboração na elaboração da lei.

O veto limitado subclassifica-se em: suspensivo, qualificado e direito de pedir nova deliberação.

b.1) Veto qualificado

O veto qualificado é criação norte-americana e adotado por nossas Constituições desde a Carta de 1891. Representa a escolha de uma fórmula intermediária entre dois extremos: o veto absoluto, ilimitado, e a ausência de veto.

(12) PONTES DE MIRANDA — *op. cit.*, pág. 505.

(13) LUIZ NAVARRO DE BRITO — *O Veto Legislativo* — Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1966, pág. 43.

No caso da não-aprovação do projeto, o Presidente não o assina, mas o devolve à Casa de que o mesmo se originou, acompanhado de suas objeções. O projeto então vetado novamente passa por ambas as Câmaras, e somente por voto de pelo menos dois terços dos membros de cada uma das Casas é que poderá ser rejeitado. Sobre o aparecimento e a justificativa do veto qualificado, transcrevemos esta clara explicação de HAMILTON:

“But the convention have pursued a mean in this business which will both facilitate the exercise of the power vested in this respect in the executive magistrate, and make its efficacy to depend on the sense of a considerable part of the legislative body. Instead of an absolute negative, it is proposed to give the Executive the qualified negative already described. This is a power which would be much more readily exercised than the other. A man who might be afraid to defeat a law by his single VETO, might not scruple to return it for reconsideration; subject to being finally rejected only in the event of more than one third of each house concurring in the sufficiency of his objections” (14).

O veto qualificado poderá ainda ser subdividido em total e parcial.

b.1.1) *Veto total*

Veto total é aquele em que a recusa do Presidente incide sobre todo o projeto de lei. Foi sempre uma instituição sobretudo dos Estados Unidos, que não admite o veto parcial; não pode o Presidente da República limitar sua oposição a um ou alguns dispositivos: deverá vetar o projeto inteiro.

b.1.2) *Veto parcial*

Se a negativa do Chefe do Executivo se concentra em alguns dispositivos do projeto, temos o veto parcial, não adotado em todos os países.

Entre nós, o veto pode ser parcial. Foram as Constituições estaduais que primeiro adotaram o instituto. As Constituições da Bahia, do Maranhão e de Minas Gerais já o admitiam antes da revisão constitucional de 1926, quando foi admitido na Constituição Federal. Uma das emendas promulgadas em 1926 substituiu o texto do § 1º do art. 37 por outro, que dizia:

“Quando o Presidente da República julgar o 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.”

As Constituições federais posteriores conservaram o veto parcial, em termos bem semelhantes aos da Emenda de 1926.

(14) HAMILTON — *op. cit.*, págs. 220/221.

No nosso Direito, o veto parcial pode ser apostado a qualquer projeto de lei. Mas, assim como o veto total, deve ser motivado, sob um dos fundamentos previstos no § 1º do art. 59.

Aposto o veto parcial, seu efeito é meramente suspensivo: não põe fim ao projeto, mas o sujeita à reapreciação do Congresso. Somente a parte vetada é sujeita à apreciação; a parte não vetada, isto é, sancionada, é promulgada, para que, publicada, entre em vigor. Caso o veto parcial não seja aceito pelo Congresso, a reapreciação torna lei essa fração que fora vetada. Tal parte será então promulgada e depois publicada, para entrar em vigor. A parte de uma lei que tenha sofrido o veto parcial e depois mantida pelo Congresso terá, então, data de promulgação diferente daquela data do restante do projeto primitivo, não vetado. Podem, portanto, as disposições não vetadas e as vetadas (e posteriormente reiteradas pelo Congresso) entrar em vigor em datas diferentes.

É certo que o veto parcial pode proporcionar vantagens, como também trazer desvantagens, se seu uso não for adequado, conforme já comentamos na introdução deste trabalho. A principal vantagem do veto parcial é que, através dessa prerrogativa, o Presidente da República pode retirar apenas os preceitos inadequados ao projeto, evitando invalidá-lo totalmente. Um mesmo projeto pode apresentar aspectos bastante positivos e ter outros inaceitáveis.

b.2) *Veto suspensivo*

Este tipo de veto foi introduzido na Constituição francesa de 1791: no caso em que o rei recusasse seu consentimento, esta recusa teria apenas caráter suspensivo, e não definitivo, absoluto.

A Constituição brasileira do Império admitiu-o, assim como as Constituições espanhola de 1812, a portuguesa de 1822, a finlandesa de 1915 e a egípcia de 1930.

c) *Direito de pedir nova deliberação*

Adotado na França nas Constituições de 1875 e 1946, é a forma mais atenuada do veto limitado.

Através dele, o Chefe do Estado pede uma nova deliberação dos projetos. Em mensagem, o Presidente expõe os motivos da recusa, e o texto é devolvido ao Parlamento, que não pode recusar o pedido. É o que diz o art. 10 da Constituição francesa:

“Le président de la République promulgue les lois dans le mois que 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 exprès dans l’une et 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.”

3. *Veto translativo*

Foi adotado no sistema da Constituição de Weimar, em 1919, e na Constituição da Estônia, de 1937. Através dele, o Poder Executivo tem a faculdade de apelar diretamente para o povo, contra uma lei do Parlamento. A solução do ponto controvertido é submetida ao povo, em plebiscito. O Chefe do Estado pode, assim, paralisar a aprovação de uma lei, até que a deliberação popular a resolva.

VI — A SANÇÃO E O VETO

A sanção e o veto somente recaem sobre projetos de lei e não, como se diz vulgarmente, sobre a lei. Daí a natureza legislativa desses dois atos, que aparecem na elaboração da lei, e não sobre a lei já definitiva.

Sanção é a adesão do Chefe do Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Legislativo. A lei nasce com a sanção: esta é pressuposto de sua existência. Através da sanção, o Chefe do Estado dá a sua aquiescência a que o projeto aprovado pelo Congresso se converta em lei.

A sanção pode ser expressa, quando o Presidente assina o projeto (art. 59, § 1º, da Constituição vigente); ou tácita, quando, recebido o projeto para sanção, o Presidente silencia durante uma quinzena, não o assinando (art. 59, § 2º). Assim, se o Presidente silencia e deixa de vetar, o silêncio é sinônimo de sanção, e não de veto.

O Presidente da República só promulga a lei quando a sanção é tácita, porque, sendo expressa, basta ela; ou, quando o veto for rejeitado pelo Congresso, sob pena de fazê-lo o Presidente ou o Vice-Presidente do Senado (art. 62, §§ 3º e 4º, da Constituição atual).

A fórmula usada para a sanção é: "O Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei".

A sanção é um direito que o Chefe do Executivo exerce como parte integrante do Poder Legislativo. A lei votada pelas Câmaras não existirá, se não for reconhecida pela sanção. A sanção funciona como uma modalidade da promulgação, sendo a aposição de uma fórmula do Executivo.

O veto é justamente o oposto à sanção, o ato em que o Presidente nega a sanção. Enquanto a sanção é a aquiescência, o veto é a recusa.

Sanção e veto representam os dois atos pelos quais o Presidente da República intervém na feitura das leis elaboradas pelo Congresso. Só são sancionáveis os projetos de lei sobre as matérias indicadas no art. 43 da Constituição.

VII — O VETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

1. Constituição do Império, 1824:

"Art. 64 — Recusando o Imperador o seu consentimento, responderá nos termos seguintes: "O Imperador quer meditar sobre o projeto de lei, para a seu tempo se resolver." Ao que a

Câmara responderá que “louva a Sua Majestade Imperial o interesse, que tem pela nação”.

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

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

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

Art. 68 — Se o Imperador adotar o projeto da assembléa geral, se exprimirá assim: “O Imperador consente”, com o que fica 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 ele se fazer a promulgação da lei, pela respectiva Secretaria de Estado, onde será guardado.”

2. Constituição da República, 1891:

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

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

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

2.1. Reforma da Constituição de 1891 — Emenda de 1926:

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

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

3. Constituição de 1934:

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

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

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

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

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

- 1 — O Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte lei.
- 2 — O Poder Legislativo decreta e eu promulgo a seguinte lei.

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

4. Constituição de 1937:

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

§ 1º — Quando o Presidente da República julgar um projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de trinta dias úteis, a contar daquele em que o houver recebi-

do, devolvendo, nesse prazo e com os motivos do veto, o projeto ou a parte vetada à Câmara onde ele se houver iniciado.

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

§ 3º — Devolvido o projeto à Câmara iniciadora, aí sujeitar-se-á a uma discussão e votação nominal, considerando-se aprovado se obtiver dois terços dos sufrágios presentes. Neste caso, o projeto será remetido à outra Câmara, que, se o aprovar, pelos mesmos trâmites e maioria, o fará publicar como lei no jornal oficial.”

5. 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, aqui escutando, o sancionará.

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

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

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

5.1. Emenda Constitucional nº 17 à Constituição de 1946, de 26-11-65:

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

“§ 1º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto.

Se a sanção for negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto. O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.”

6. Constituição de 1967:

“Art. 62 — Nos casos do art. 46, a Câmara na qual se concluiu a votação enviará o projeto ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

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

7. Texto constitucional vigente:

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

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

Como se constata da comparação dos artigos sobre o veto nas nossas Constituições, não são grandes as variações, mas algumas são importantes. Na de 1824, existia o veto total expresso ou tácito e sua rejeição só seria viável quando mantido o projeto em duas legislaturas sucessivas (art. 67).

Na Constituição de 1891, surge o veto parcial, com a Emenda de 1926, que a reformou. O processo de elaboração legislativa era bem semelhante ao atual, diferindo apenas quanto ao processo de revisão e ao veto.

A Constituição de 1934 pouco inovou. O processo do veto foi modificado, passando a ser votado pela maioria absoluta dos membros das Câmaras, em separado (art. 45, § 2º).

Na de 1937, o Governo poderia sustar o andamento de qualquer projeto, desde que comunicasse o seu propósito de apresentar outro que regulasse o mesmo assunto (art. 64, § 2º).

Já a Constituição de 1946 trouxe importante inovação, através da Emenda Constitucional nº 17, que restringiu o uso do veto parcial.

A Constituição de 1967, apenas substituindo "interesse nacional" por "interesse público", manteve a restrição ao veto parcial, que, no entanto, foi retirada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

VIII — CONCLUSÃO

O Executivo é investido em importante função na elaboração das leis. Cabe-lhe o ato final, de sanção ou veto, como reação à concentração do Poder Legislativo na elaboração das leis, procurando-se um equilíbrio coordenado dos dois Poderes para a obtenção das melhores leis.

Esta faculdade, conferida ao Executivo, de poder vetar os projetos elaborados pelo Legislativo é um aspecto da separação dos poderes e, simultaneamente, uma demonstração de que o sistema funciona com harmonia e flexibilidade.

O Presidente da República não é somente o Chefe do Executivo, mas, como se conclui, um fator importante da política e da elaboração legislativa. É errado pensar-se no Executivo isolado e distinto do Legislativo, vez que os princípios constitucionais não aderem rigidamente à separação dos poderes. A Constituição, expressamente, concede poder ao Presidente em matéria legislativa, e esses poderes têm tendido a aumentar com o uso.

O Chefe do Executivo está associado ao Congresso, não somente sob o aspecto de iniciativa de certas leis, como também no próprio processo legislativo, ao sancioná-lo ou vetá-lo. Sua função presidencial, em conexão com a legislativa, atrai mais a atenção do público, nos países democráticos, que sua função administrativa: se o povo sentir falta de liderança no Congresso em matéria legislativa, espera que o Presidente cubra essa falha. O sucesso de seu governo depende em grande parte da habilidade com a qual ele procura ir ao encontro dos anseios populares, através desse controle e da fiscalização das leis.

O processo de elaboração legislativa não se exaure no Congresso. O Executivo, no regime presidencial, participa do processo legislativo através do veto.

É poder do Presidente, e também um dever, observar detalhadamente o trabalho legislativo, no momento de feitura das leis, para que estas atinjam seus fins dentro da sociedade.

Além de meio de controle, é o veto uma quase-ameaça, uma advertência ao Legislativo. Os que se ligam a projetos ilegítimos terão logo em mente o perigo de encontrar oposição a seus propósitos.

Períodos de tensão aguda entre o Presidente e o Congresso podem trazer severas críticas ao veto presidencial. Sobre o exercício deste poder, há os que severamente o condenam, principalmente aqueles dentro do Congresso Nacional, aos quais o veto vai contrariar. Uma opinião mais apressada poderia, até mesmo, levar à crença de que esta medida não é bem vista. Entretanto, a limitação do Poder Executivo, pela motivação do veto, tem conduzido ao reconhecimento de sua utilidade.

A eficácia do poder de veto não deve ser mensurada apenas pela frequência de seu exercício. A ameaça do veto, por si só, pode ser tão efetiva quanto o próprio poder de vetar.

A mais séria crítica que se faz atualmente, sobre o assunto, é ao veto parcial.

Ao ser instituído, pretendia-se fornecer um meio ao Presidente para aproveitar bons projetos, principalmente em matéria financeira, que, muitas das vezes, continham as "caudas orçamentárias". Mas, além dos abusos já expostos neste trabalho, tal poder pode ser extremamente perigoso, vez que aumenta o poder legislativo do Presidente, permitindo-lhe, inclusive, o uso discricionário do veto para favorecer seu partido político, ou para punir seus inimigos. O abuso do Legislativo, que se quis evitar pelo veto parcial, pode transformar-se em abuso do Executivo.

Inversamente, pode também o Legislativo abusar. O efeito do veto parcial pode aumentar, ao invés de diminuir, a irresponsabilidade legislativa. Simplesmente para agradar seus eleitores, podem os legisladores colocar trechos para favorecê-los, sabendo que o Executivo irá vetá-los, e transferindo-lhe, assim, o ônus de tê-lo feito, desagradando a uma parte do povo.

Sobre o absoluto inconveniente do veto a palavras ou expressões isoladas, já tivemos oportunidade de tecer considerações no item I deste trabalho.

Outro aspecto a ser considerado é que, para Presidentes que se defrontam com um Congresso oposicionista, o veto pode ser orientado em uma direção: legislar. Ao dizer não ao Congresso, tanto pode o Chefe de Estado estar reafirmando a pureza de seu ponto de vista político, como pode simplesmente estar declarando sua independência do Legislativo, impondo-lhe a sua vontade.

Por outro lado, o veto provoca o reexame da matéria pelo Poder Legislativo. Uma vez aposto o veto, exaure-se a competência do Executivo e ressalva-se a sua responsabilidade. Caberá agora ao Legislativo apreciar as razões do veto, aceitando-o ou não. Aqui também, a forma de apreciá-lo pode ser dirigida por interesses políticos dentro do Congresso. Se o Presidente, de maneira pública, ou mesmo privativamente, der a conhecer que está contra o projeto, da maneira como ele está sendo elaborado pelo Congresso, ele pode nunca ser aprovado; ou, por outro lado, poderá ser alterado para torná-lo conforme o ponto de vista do Presidente, como já notava 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" (15).

(15) Discurso cit.

O veto deve ser usado adequadamente, com a finalidade apenas de aperfeiçoar o processo legislativo. Deve-se basear em considerável reflexão e prudência. O Presidente só terá em vista as aspirações e necessidades sociais do País. Não deve o veto ser instrumento de abuso do Executivo e sim um instrumento para evitar abusos do Legislativo, tornando-se o resultado da conjugação de esforços dos dois poderes, para dar ao povo o que ele espera de seus representantes no Congresso e de seu Presidente. Será mais a expressão de excesso de zelo, que de precipitação, tornando-se uma garantia eficaz de lisura das leis.

IX — BIBLIOGRAFIA

ALECRIM, Octacílio — *O Sistema do Veto nos Estados Unidos*. Instituto de Estudos Políticos, Rio de Janeiro, 1954.

BOMPARD, Raoul — *Le Veto du Président de la République et la Sanction Royale*. Arthur Rousseau Editeur, Paris, 1906.

BRITO, Luiz Navarro — *O Veto Legislativo*. Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1966.

CALMON, Pedro — *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. 3ª ed., Rio, Ed. Freitas Bastos, 1954.

CASASANTA, Mário — *O Poder de Veto*. Imprensa Oficial — Os Amigos do Livro, Belo Horizonte.

CAVALCANTI, Themistocles — *A Constituição Federal Comentada*. Vol. II, José Konfino Editor, Rio, 1948.

CORWIN, Edward S. — *The President: Office and Powers*. 4ª ed., New York University Press, 1962.

HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. — *The Federalist*. Massachusetts, Harvard University Press, 1961.

——— *Great Books of the Western World*, vol. 43, pág. 219, Encyclopaedia Britannica, Inc.

JACQUES, Paulino — *Curso de Direito Constitucional*. Forense, 5ª ed., Rio, 1967.

LEAL, Aurelino — *Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*. F. Brigueit e Cia., Rio, 1925.

MAIER, Maurice — *Le Veto Législatif du Chef de l'État*. Librairie de l'Université Georg et Cie S.A., Genève, 1948.

MARINHO, Josaphat — "Reforma do Congresso Nacional". *Revista de Informação Legislativa* — Senado Federal, nº 7, set. 1965, págs. 9 e 13.

MILTON, George Fort — *The Use of Presidential Power*. Little — Brown and Company, NY, 1944.

PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 1946*. Henrique Cahen Editor, 3ª ed., vol. II, 1960.

ROSSITER, Clinton — *The American Presidency*. Harcourt, Brace and World, Inc., New York, 1960.

RUSSOMANO, Rosah — *Dos Poderes Legislativo e Executivo*. Livraria Freitas Bastos, Rio, 1976.