



**JONAS BARBOSA DA SILVA**

**O VETO PRESIDENCIAL NO BRASIL**

Brasília – DF

2009



**JONAS BARBOSA DA SILVA**

**O VETO PRESIDENCIAL NO BRASIL**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *latu sensu* em Administração Legislativa realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito para a obtenção de título de Especialista em Administração Legislativa.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Inês de Sampaio Pacheco

Brasília – DF

2009

## **O VETO PRESIDENCIAL NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Administração Legislativa realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS no 1º semestre de 2009.

Aluno: Jonas Barbosa da Silva

Banca Examinadora:

---

Orientadora: Professora Inês de Sampaio Pacheco

---

Avaliador: Professor José Ribamar Rodrigues

Brasília, 4 de agosto de 2009.

Agradeço primeiramente a Deus pela oportunidade de ter participado deste curso e por sua presença nos momentos de angústia. Aos meus pais, que já não estão mais entre nós, mas seus ensinamentos continuam para toda a vida.

Aos familiares, principalmente aos filhos, que tanto souberam compreender os momentos de ausência.

De maneira particular, meus agradecimentos ao meu amigo e compadre Antônio que me auxiliou nas correções e principalmente ao amigo Hugo que foi a quem recorri na escolha do tema desta monografia.

Querida irmã Totonha, mais uma vez muito obrigado, seu auxílio é sempre imprescindível.

Não poderia também deixar de agradecer a Coordenação e aos professores, aos companheiros de turma durante este curto, mas ao mesmo tempo longo período em que estivemos juntos compartilhando conhecimentos, experiências e momentos de lazer. Aliás, já podemos marcar um novo encontro para a grande revanche.

À Professora Inês de Sampaio Pacheco, minha orientadora, muito obrigado pela paciência. Ao Professor José Ribamar Rodrigues, agradeço por aceitar o convite para compor a banca examinadora.

Agradeço especialmente à Professora Rita, que nos acompanhou nessa trajetória, principalmente com suas palavras de força e incentivo no momento final em que o desânimo parece ter acometido a todos nós.

A todos vocês, muito obrigado.

"É melhor tentar e falhar,  
que preocupar-se e ver a vida passar;  
é melhor tentar, ainda que em vão,  
que sentar-se fazendo nada até o final.

Eu prefiro na chuva caminhar,  
que em dias tristes em casa me esconder.

Prefiro ser feliz, embora louco,  
que em conformidade viver ..."

Martin Luther King

## RESUMO

O instituto do veto presidencial surgiu entre os hititas, passando pela Grécia e depois por Roma. Com este caráter legislativo, que hoje conhecemos, é uma herança da Inglaterra, de onde o Brasil recebeu influências quando da promulgação da primeira Constituição Imperial. Quando ocorreu a mudança do sistema de governo para República, no que se refere ao veto, passou o Brasil a sofrer influências dos Estados Unidos. O veto presidencial foi adotado no Brasil na Constituição do Império e permanece até a atual, sendo que sofreu gradativas mudanças. Um projeto de lei, com tramitação finalizada em uma das casas do Congresso Nacional, será encaminhado ao Presidente da República para sanção ou veto. Para vetar um projeto o Presidente alegará um dos motivos: inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público. A atual Constituição adota duas modalidades de veto: total – o texto do projeto é vetado integralmente - e parcial – onde somente parte do texto é vetada; não é permitido o veto de palavras isoladas. A doutrina discute se o veto é um ato de caráter legislativo ou executivo, a maioria opta pelo caráter legislativo. Atualmente o Executivo utiliza o veto de forma abusiva, principalmente o parcial, onde limita a participação do Legislativo na elaboração das leis.

Palavras-chave: Veto presidencial; Veto total; Veto parcial; Poder Legislativo;

# SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| 1. INTRODUÇÃO.....   | 9   |
| 2. METODOLOGIA.....  | 10  |
| 3. O VETO.....   | 11  |
| 3.1. Histórico do Veto Presidencial.....                       | 13  |
| 3.1.1. O Veto nas Constituições do Brasil.....                 | 15  |
| 3.1.1.1. Constituição do Império.....                          | 16  |
| 3.1.1.2. A Constituição de 1891.....                           | 17  |
| 3.1.1.3. A reforma constitucional de 1926.....                 | 18  |
| 3.1.1.4. A Constituição de 1934.....                           | 19  |
| 3.1.1.5. A Constituição de 1937.....                           | 20  |
| 3.1.1.6. A Constituição de 1946.....                           | 20  |
| 3.1.1.7. A Constituição de 1967.....                           | 22  |
| 3.1.1.8. O Veto na Constituição de 1988.....                   | 23  |
| 3.1.1.9. Trajetória do veto no Brasil.....                     | 26  |
| 4. NATUREZA DO VETO.....                                       | 28  |
| 4.1. Fundamentos do Veto.....                                  | 29  |
| 4.2. Classificação dos Vetos.....                              | 32  |
| 4.2.1. Quanto à forma.....                                     | 32  |
| 4.2.2. Quanto a Extensão.....                                  | 32  |
| 4.3. Características dos Vetos.....                            | 34  |
| 4.3.1. O Veto Total.....                                       | 35  |
| 4.3.2. O Veto Parcial.....                                     | 37  |
| 4.4. O Veto no ordenamento jurídico.....                       | 41  |
| 5. SEPARAÇÃO DOS PODERES.....                                  | 46  |
| 5.1. Iniciativa das leis.....                                  | 49  |
| 5.1.1. Iniciativa do Poder Judiciário.....                     | 49  |
| 5.1.2. Iniciativa do Executivo.....                            | 50  |
| 5.1.3. Iniciativa do Ministério Público.....                   | 51  |
| 5.1.4. Iniciativa Popular.....                                 | 51  |
| 5.1.5. Medida Provisória.....                                  | 51  |
| 6. APRECIÇÃO DOS VETOS.....                                    | 57  |
| 7. CONCLUSÃO.....  | 62  |
| 8. BIBLIOGRAFIA.....   | 65  |
| ANEXOS.....  | 68  |
| Anexo I – ADI 3719.....  | 69  |
| Anexo II – PGR 2933.....                                       | 90  |
| Anexo III – PEC 57/2005.....                                   | 95  |
| Anexo IV – PEC 72/1999.....                                    | 98  |
| Anexo V – Parecer da Advocacia Geral do Senado a ADI 3719..... | 100 |

## ÍNDICE DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| <b>TABELA A</b> - Trajetória Constitucional do Veto no Brasil .....                          | 27 |
| <b>TABELA B</b> - Projetos com vetos totais e parciais, segundo origem – 1989-94 .....       | 45 |
| <b>TABELA C</b> - Medidas Provisórias editadas no período 2006-2009 .....                    | 56 |
| <b>TABELA D</b> - Total de Vetos tramitando ao final de 2008.....                            | 57 |
| <b>TABELA E</b> - Vetos parciais e totais no período de 2006 a 2008.....                     | 58 |
| <b>TABELA F</b> - Vetos apreciados pelo Congresso Nacional em sessão do dia 27/03/2008 ..... | 59 |
| <b>TABELA G</b> - Vetos apreciados pelo Congresso Nacional em sessão do dia 15/04/2008 ..... | 59 |
| <b>TABELA H</b> - Vetos apreciados pelo Congresso Nacional em 2009.....                      | 60 |

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o desenvolvimento do instituto do veto presidencial no Brasil, desde sua origem até o texto constante na Constituição vigente. Serão apresentados aspectos conceituais, históricos, formais e práticos referentes ao veto.

Quanto à sua evolução histórica desse Instituto, o trabalho aborda seu surgimento na Antiguidade e, então, focaliza sua introdução no Brasil na Constituição do Império, percorre as Constituições Republicanas até Constituição vigente, assim como as gradativas alterações que sofreu ao longo desse período.

Em seguida, os conceitos de autores que se dedicaram ao estudo desse Instituto são apresentados, para então abordar a natureza dos vetos e a discussão dos autores sobre o tema: optamos pela defesa do caráter Legislativo do veto. Destacamos, ainda, as características e as classificações dos vetos apresentadas pela doutrina. Foi dado destaque à classificação apresentada por Luiz Navarro de Brito devido a seu notável detalhamento.

Foi considerado o princípio da separação dos Poderes e a iniciativa das Leis, uma vez que o equilíbrio entre os Poderes é fator relevante na maneira como o processo legislativo, através da iniciativa de leis, é conduzido para afirmar ou interferir neste equilíbrio, com destaque para a edição de medidas provisórias por parte do Executivo, que tem utilizado deste recurso para limitar a participação do Legislativo no processo de elaboração legal.

## 2. METODOLOGIA

Para alcançarmos o objetivo proposto, empregamos os seguintes recursos metodológicos: pesquisa bibliográfica e documental, exame de dados estatísticos extraídos do relatório da Presidência do Senado Federal e do Sistema de informações do Congresso Nacional – SICON e os registros das Sessões do Congresso Nacional.

A pesquisa bibliográfica fundamentou a História do Veto apresentada, assim como a matéria conceitual e as divergências doutrinárias entre os autores consultados. Os documentos ofereceram os fatos ocorridos no âmbito do Congresso Nacional, portanto, as opiniões políticas dos Parlamentares e a polêmica levantada pela instrumentalização do veto para fortalecimento ou debilitação dos Poderes, levantando a questão relevante de uma desestabilização do consagrado princípio da divisão dos Poderes, que está no âmago da estrutura da democracia.

O método comparativo foi aplicado à análise dos gráficos para buscar estabelecer uma base que permitisse verificar a hipótese levantada de um fortalecimento do Executivo, em detrimento do Legislativo, tendo como instrumento central o veto aqui tratado.

### 3. O VETO

A palavra veto procede do latim - primeira pessoa do singular do presente do indicativo do verbo *vetare*, que significa vedar, proibir, impedir que se faça alguma coisa conforme Casasanta (1949). Embora na Roma Antiga o ato de vetar não fosse conhecido com esse signo lingüístico, como descreve Peixoto (1997) - o termo utilizado era *intercessio* (interseção), também conhecido como *jus intercessio* (direito de proibir), tanto que por muito tempo foram essas as expressões utilizadas.

Segundo Peixoto (1997), o vocábulo veto foi encontrado pela primeira vez na obra de Tito Lívio (VI, 35, 9). No entanto, esse veto romano, que não teve caráter de interferência no processo legislativo, apresenta grande diferença do significado atual, que inclui caráter legislativo, conforme a elaboração do direito constitucional inglês (CLAUDIO PACHECO, 1992).

Moraes (2004, p. 559) define o veto como “forma de manifestação de discordância do Presidente da República com os termos de um projeto de lei submetido à sua apreciação tão logo aprovado pelo Congresso Nacional”. Segundo Ferreira Filho (1977, p. 58), trata-se de “manifestação de discordância do Presidente da República em relação ao projeto aprovado pelo Congresso Nacional. Há de ser sempre expreso e motivado. Tem efeito meramente suspensivo”. Já Navarro de Britto (1967, p.13) diz que “o veto legislativo é a faculdade, acordada ao Chefe de Estado, de impedir a adoção de uma lei, cujo texto já foi aprovado pelas Câmaras”. Para Rodrigues (1993, p. 35) “o veto é o poder de desaprovação total ou parcial exercido pelo Poder Executivo sobre o projeto de lei emanado do Poder Legislativo. É, portanto a antítese da sanção”. Para Mário Casasanta (1949, p. 63), “Juridicamente, é o veto, em nosso sistema, o poder que se confere ao chefe do executivo de devolver ao congresso o projeto de lei que julgar inconstitucional ou inconveniente aos interesses nacionais, para efeito de uma nova consideração”. Este último autor faz referência ao sentido lato do veto:

No sentido lato, abrange todo e qualquer obstáculo, absoluto ou condicional, total ou parcial, que um poder opõe a ação de outro poder. Assim, o poder que compete aos tribunais de deixar de aplicar a lei inconstitucional, em dado caso, tem sido chamado veto judiciário. Assim, o poder de uma câmara impedir ou embaraçar a elaboração de uma lei iniciada em outra tem sido chamado veto legislativo.

Paulino Jacques, citado por Rodrigues (1993, p. 34), conceitua o veto como:

A recusa do Presidente da República de sancionar o projeto de lei. Antítese da sanção visa coibir os excessos do Poder Legislativo, obrigando-o a reexaminar a matéria impugnada. É um instituto próprio do governo presidencialista, que se desenvolveu e aperfeiçoou nos Estados Unidos.

Alguns autores defendem ser o veto um instituto próprio do presidencialismo. No entanto, Castro (1979), considera que o instituto do veto nunca foi privilégio de Repúblicas Constitucionais e, sobretudo, dos regimes presidencialistas, posição também defendida por Rodrigues (1981). É verdade que nos regimes parlamentaristas, à vista de seu próprio sistema e mecanismo de governo, o veto sempre foi pouco ativado, mas nunca deixou de existir.

Castro (1979) afirma que o destaque dado ao veto de um projeto de lei é comparativamente bem maior que à sanção, com base em que esta a requer apenas a assinatura do Chefe do Executivo enquanto que o veto deverá ser expreso, motivado e fundamentado na inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público da proposta devolvida ao Presidente do Senado para apreciação do Congresso Nacional.

Rodrigues (1981) argumenta que, no Brasil, o instituto do veto foi utilizado pela primeira vez quando dos debates da Assembléia Constituinte de 1823, em razão da discussão sobre a divisão dos poderes e organização do sistema legislativo, que garantia ao monarca a prerrogativa da sanção e veto sob a forma de “negação de sanção”. Isso foi inserido na Carta Constitucional de 1824. Enuncia Rodrigues (1981, p. 69-70):

O veto surgiu no Brasil, ao tempo do Império, passando a figurar tanto na doutrina quanto nos textos constitucionais. Entrou no projeto de Constituição de Antônio Carlos Ribeiro de Andrada e na Carta Constitucional de 1824. A esse tempo, o instituto jurídico de que falamos, vestia outra roupagem, a da “negação de sanção”, o que perdeu até a Reforma da Constituição Republicana de 1891, realizada em 1926, ocasião em que adquiriu a nomenclatura atual de veto.

Aquela “negação de sanção” surge no Direito Constitucional brasileiro nos artigos 64 a 68 do texto da Constituição Imperial de 1824, que adotou a negação de sanção total. Cabe ressaltar que o art. 67 da referida Constituição reza que, caso o Imperador não sancionasse ou rejeitasse o projeto dentro do prazo ali estipulado, o efeito resultante seria de negação de sanção, o que corresponde a um veto tácito. O veto foi mantido nas constituições seguintes e sofreu gradativas modificações. O

Brasil monárquico, como sistema constitucional de Governo, buscou nos países europeus o seu paradigma; e na transição para o sistema de governo da República Federativa sofreu as influências norte-americanas (CASTRO, 1979), já que na primeira Constituição da República predominavam as influências políticas e jurídicas dos Estados Unidos, como o quorum de 2/3 dos sufrágios para a sua rejeição do veto (RODRIGUES, 1981). Mário Casasanta (1949, p. 3) considera que a “... transplantação do veto tipo norte-americano para o Brasil traduz bem a mentalidade dos construtores da República.”

Tais influências são percebidas na revisão constitucional de 1926, quando da adoção do veto parcial, cuja extensão não era restrita – havia a possibilidade de apor veto até a palavras isoladas dentro do texto, mudando-lhe radicalmente o sentido. O texto constitucional vigente não permite o veto de palavras ou frases isoladas.

### **3.1. Histórico do Veto Presidencial**

A grande maioria dos autores que se dedicaram a estudar a origem do veto, dentre os quais se destaca Mário Casasanta, ensina que o veto teria surgido em Roma. Entretanto, Rodrigues (1993), discorda desta afirmativa, e defende que o veto teve sua origem mais remota, entre os hititas<sup>1</sup>, cuja civilização apresentou avanços, notadamente no campo político e jurídico, conforme revelado pela Arqueologia e Hititologia<sup>2</sup>. Cabe ressaltar o fato de serem raríssimos os autores a vislumbrar as origens do veto, além do Tribunato plebeu romano; e tais exceções honrosas foram realçadas pelo autor, como vimos anteriormente. Todavia, os mais intrépidos, vislumbraram tais origens na Grécia Antiga ou, de modo mais remoto, um pouco além, na Antiguidade.

A civilização hitita construiu um Império na Ásia Menor, cujo idioma se insere no complexo lingüístico hindo-europeu e é provável que partilhe a mesma origem étnica dos demais povos falantes de idiomas desse tronco lingüístico, como é o caso dos gregos, romanos, celtas, germanos, eslavos e indianos. O seu sistema político

---

<sup>1</sup> Os hititas, povo indo-europeu, viveram na região da atual Turquia, entre os anos de 1600 e 1200 a.C. Este povo era originário da região do Cáucaso. A capital do reino hitita era a cidade de Hatussa.

<sup>2</sup> No Dicionário da Língua Portuguesa Houaiss em meio digital, disponível em [HTTP://intra.senado.gov.br/houaiss/cgi-bin/houaissnetb.dll/frame](http://intra.senado.gov.br/houaiss/cgi-bin/houaissnetb.dll/frame), trata-se de “estudo da cultura dos hititas, particularmente da sua língua e da escrita cuneiforme em que foi grafada”

tinha características semelhantes à monarquia constitucional parlamentarista moderna, em que havia uma assembleia denominada “Pankus”, que exercia o que se pode considerar como a mais remota origem do veto. Com base nas pesquisas sobre instituições políticas, procedidas pelo arqueólogo C. W. Ceram citado por Rodrigues (1993) divulgadas, inicialmente, pela imprensa mundial e posteriormente em livro, foram localizadas as origens mais remotas do veto, datadas de cerca de três milênios, o que implica que o veto esta entre os institutos jurídicos mais antigos que se conhece.

Rodrigues (1993) acredita que os gregos tenham herdado dos hititas a noção do veto. Sabe-se que os tribunais e assembleias dos gregos gozaram de considerável poder nos assuntos relacionados à Cidade. A soberania do povo ateniense tinha expressão nas deliberações irrecorríveis de suas assembleias, as quais eram cumpridas, de imediato, pelos magistrados e cidadãos comuns; essas Assembleias, particularmente em Atenas, eventualmente delegavam poderes aos magistrados que exerciam indiretamente a soberania popular, como membros do Areópago<sup>3</sup>, pelo qual, por exceção, se prolongava até o fim de sua existência, conforme George Perrot citado por Rodrigues (1993).

Ao herdar dos gregos as bases de sua civilização, os Romanos herdaram também a ideia do veto e Perrot (citado por RODRIGUES, 1993), opina que eles tiveram a glória de ter preservado e desenvolvido essa herança com proficiência e respeito.

Claudio Pacheco citado por Rodrigues (1993), referindo-se a Maurice Mayer, afirma que viram a primeira forma histórica do veto depois do ano 494 a.C. Entre os romanos, a prática do veto remonta aos primeiros tempos da República que foi implantada a partir da revolução de 509 a. C. (uma minoria considera que esta revolução ocorreu em 510 a.C.), que extinguiu a Realeza. Entre os órgãos do novo Estado, figurava a magistratura que, de início, era representada pelo Consulado, integrado por dois cônsules. Estes se revezavam mensalmente e obedeciam ao princípio da colegialidade, orientado a controlar o avanço do poder soberano como freio ao perigo da tirania. O princípio da colegialidade, tinha um aspecto positivo,

---

<sup>3</sup> No Dicionário da Língua Portuguesa Houaiss em meio digital, disponível em [HTTP://intra.senado.gov.br/houaiss/cgi-bin/houaissnetb.dll/frame](http://intra.senado.gov.br/houaiss/cgi-bin/houaissnetb.dll/frame), trata-se de “Tribunal de justiça ou conselho, célebre pela honestidade e retidão no juízo, que funcionava a céu aberto no outeiro de Marte, antiga Atenas, desempenhando papel importante em política e assuntos religiosos”.

qual seja, o de conferir ao cônsul em atividade o poder individual do exercício das atribuições do cargo; porém, “pelo lado negativo, permitia ao cônsul, fora de atividade, paralisar ou anular, mediante a *intercessio*, os atos do colega, ou de um magistrado inferior.” (RODRIGUES, 1993, p. 19).

Portanto, na Roma Antiga, o veto originou-se na *intercessio consular*, um poder também reconhecido aos Tribunos da Plebe. A *intercessio* conferia a esses tribunos poderes iguais ou superiores aos dos Magistrados – porém tinha caráter meramente negativo ou proibitivo: era um veto, uma simples cassação. Para garantir a independência e o poder de veto do Tribunato sobre os Magistrados, os Tribunos, os Edis<sup>4</sup> e seus auxiliares gozavam de inviolabilidade pessoal irrevogável, outorgada pelo povo, formulada em lei sacralizada por um juramento e protegida pela imposição da pena de morte aos que atentassem contra aquela inviolabilidade.

As evidências de que o veto, inicialmente, operou na *intercessio* dos cônsules romanos são aceitas por alguns autores e refutadas por outros, como o Professor Paulino Jacques<sup>5</sup>, citado por Rodrigues (1993) que, citando Mommsen (*Lê Droit Public Romain*, t. II/338 ess.), argumenta que a origem do veto reside no poder que era exercido pelos tribunos da plebe; esse argumento invalida o *Senatusconsultum* ou *Senatusconsultis* que, como relatado por Cícero citado por Rodrigues (1993), era expedido pelo Senado Romano, na forma de decreto com força de lei, sem consentimento ou aprovação do popular.

Como exposto, em suas origens o veto aparece como manifestação das Assembléias. Tal instituto, uma vez formulada nas Constituições Modernas, já como poder do Chefe de Estado, no âmbito das Monarquias, foi amplamente adotado nos países europeus, “sofrendo temporário esquecimento para, em seguida, ativar-se nas constituições das províncias dos Estados Unidos e, por fim, na própria constituição federal de 1787, daquela nação” (RODRIGUES, 1993, p. 32).

### **3.1.1. O Veto nas Constituições do Brasil**

O veto sempre esteve presente em todas as Constituições Brasileiras, desde

---

<sup>4</sup> Os Edis, na Roma Antiga, eram dois encarregados da preservação da cidade, do abastecimento, da polícia dos mercados e das ações penais correlatas, bem como da jurisdição civil contenciosa nas questões ali ocorridas

<sup>5</sup> Eminentíssimo Mestre de Direito Público das Faculdades de Direito da UFRJ e da UERJ.

a primeira (1824), quando vigorou o sistema de monarquia, até a de 1988, última do sistema republicano. A monarquia constitucional brasileira foi buscar nos países europeus o paradigma de veto existente até hoje; e seu estabelecimento na República Federativa sofreu influências norte-americanas. Na República sob influência de juristas e publicistas brasileiros, o veto parcial foi introduzido na Emenda Constitucional nº 33, de 1926, cujo Art. 37, § 1º, que reza o seguinte: “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”. De lá para cá, poucas mudanças ocorreram.

#### 3.1.1.1. Constituição do Império

O Regimento de Tomé de Sousa, 1º Governador Geral do Brasil, é considerado por muitos autores como a primeira Constituição do Brasil. Trata-se de um documento recheado de normas administrativas elaborado por teólogos e eruditos da época.

Porém, a 1ª Constituição Brasileira foi outorgada na época do Império, a Constituição Imperial outorgada por Dom Pedro I, em 25 de março de 1824; e seguia o modelo jurídico da época, de intenso cunho liberalista que, com ligeiras adaptações, servia ao Brasil e a Portugal. Esse Estatuto Político, elaborada para um regime monárquico, já contemplava o instituto do veto, nos artigos 64 a 67, como se segue:

Art. 64. Recusando o Imperador prestar seu consentimento, responderá nos termos seguintes. - O Imperador quer meditar sobre o Projecto de Lei, para a seu tempo se resolver - Ao que a Camara responderá, que - Louva a Sua Magestade Imperial o interesse, que toma pela Nação.

Art. 65. Esta denegação tem effeito suspensivo sómente: pelo que todas as vezes, que as duas Legislaturas, que se seguirem áquella, que tiver approvado o Projecto, tornem successivamente a apresental-o nos mesmos termos, entender-se-ha, que o Imperador tem dado a Sancção.

Art. 66. O Imperador dará, ou negará a Sancção em cada Decreto dentro do um mez, depois que lhe for apresentado.

Art. 67. Se o não fizer dentro do mencionado prazo, terá o mesmo effeito, como se expressamente negasse a Sancção, para serem contadas as Legislaturas, em que poderá ainda recusar o seu consentimento, ou reputar-se o Decreto obrigatorio, por haver já negado a Sancção nas duas antecedentes Legislaturas.

Conforme o disposto no artigo 64, o Imperador poderia recusar o seu consentimento aos projetos de leis aprovados pela Assembléia Geral, manifestando

sua recusa: “O Imperador quer meditar sobre o projeto de lei para a seu tempo se resolver”. De acordo com o artigo 65, esta denegação teria efeito somente suspensivo: “todas as vezes que as duas legislaturas, que se seguirem àquela que tiver aprovado o projeto, tornarem sucessivamente a apresentá-lo nos mesmos termos, entender-se-á que o Imperador deu a sua sanção”.

Quanto ao prazo, conforme o artigo 66, o Imperador tinha um mês para negar sanção, vetando o decreto, depois de lhe ser apresentado. Segundo o artigo 67, a ausência da recusa de sanção dentro daquele prazo era entendida como uma recusa tácita; tinha o mesmo efeito da recusa expressa no que se refere à contagem das duas legislaturas seguintes conforme o artigo 65, quando poderia ainda recusar o consentimento, findo o que, reputar-se-ia o decreto obrigatório, por se considerar sancionado.

À época da carta Magna de 1824, apenas o veto total existia no Brasil, pois o veto parcial somente veio a fazer parte da constituição, no decorrer do regime político republicano. A condição essencial para o exercício perfeito do veto era a audiência do Conselho de Estado, que foi ouvido no único veto de D. Pedro I, quando opinou contrariamente, ao parecer do Imperador que, por sua vez, não acatou a opinião do Conselho e vetou a proposição da Assembléia, que versava sobre a extinção de privilégio de causa para os militares e eclesiásticos, duas classes de vital importância no Império. A recusa de sanção e fundamentou na consideração de ser aquela proposição inoportuna.

### 3.1.1.2. A Constituição de 1891

Em decorrência de golpe militar, em novembro de 1889, instaurou-se a República no Brasil, que passou a receber influências políticas do regime republicano dos Estados Unidos. A primeira Constituição Federal do Brasil (1891) prescrevia em seu artigo 37:

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

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

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

§ 3º - Devolvido o projeto à Câmara iniciadora, ai 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.

No parágrafo 1º acima encontramos o poder de negação atribuído ao Presidente da República, que pode recusar o projeto de lei a ele enviado. O texto constitucional não fala em exame de veto, este termo surgirá somente na Reforma de 1926. Nesse parágrafo, estão também estipuladas as duas situações em que o Presidente da República poderá usar o poder de veto: quando julgar o projeto de lei inconstitucional e quando julgá-lo contrário ao interesse da nação. Estas duas condições serão constantes nas Constituições posteriores: no texto da Emenda Constitucional de 1926, figura como “interesses nacionais”; no texto da Emenda Constitucional de 1969, como “interesse público”. No caso de ser a sanção negada durante o período de encerramento do Congresso, o veto deve ser publicado pela Presidência da República com as suas razões, o que não impede a reapreciação da matéria.

O texto da Constituição de 1891 dispõe exclusivamente sobre o veto total. O veto parcial foi incluído no texto constitucional por força da reforma de 1926.

### 3.1.1.3. A reforma constitucional de 1926

A Emenda Constitucional nº 33, de 1924, seguindo o modelo presidencialista norte-americano, alterou a Constituição republicana de 1891, introduzindo por obra de juristas e publicistas brasileiros da 1ª República o veto parcial. O artigo 37 da constituição de 1891, passou a ter a seguinte redação:

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

§ 1º - 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.

No parágrafo 1º a expressão anterior “negará sua sanção” foi substituída por “vetará” e foi introduzida a nova modalidade de veto – o veto parcial - traduzida nas

expressões “no todo ou em parte” e “total ou parcialmente”, com base em inconstitucionalidade ou contrariedade aos interesses nacionais.

A Reforma Constitucional de 1926 incorporou o instituto, em resposta à iniciativa do então Presidente da República, Arthur da Silva Bernardes.

#### 3.1.1.4. A Constituição de 1934

No que se refere ao veto, a Constituição de 1934 dispõe em seus artigos 45 e 46:

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 absoluta dos 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 horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 1º e 2º 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.

Comparando a Constituição de 1934 com o texto reformado em 1926 da Constituição de 1891, constata-se algumas modificações referentes ao veto: a rejeição deste pelo Congresso Nacional, que exigia quórum qualificado de dois terços dos presentes, passa a ser por maioria absoluta. Neste último caso e em determinadas circunstâncias, notadamente de quorum mínimo, havia necessidade de maior mobilização de assentimentos para manutenção do projeto de lei vetado; o prazo para que a Câmara dos Deputados se pronunciasse sobre o veto foi fixado em 30 dias - na legislação anterior, grande parte dos projetos vetados não tinha andamento, já que não se previa prazo para esse reexame; suprimiu-se a votação

nominal introduzindo a votação secreta; e no intervalo das sessões, o Presidente da República fazia a comunicação do veto à Seção Permanente do Senado Federal, que lhe dava publicidade.

#### 3.1.1.5. A Constituição de 1937

A Constituição Brasileira de 1937, outorgada pelo então Presidente Getúlio Vargas, em 10 de Novembro de 1937, quando foi implantada a ditadura do Estado Novo, introduziu modificações no instituto do veto:

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

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

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

Observa-se que o prazo de 10 dias, fixados nas Constituições anteriores, foi aumentado para 30 dias, sob a alegação de que a Presidência da República necessitaria de mais tempo para examinar os projetos. Outra importante alteração é a retomada da votação nominal, restabelecendo o quorum de dois terços dos sufrágios presentes, para manutenção, pelas casas do Congresso Nacional, do Projeto vetado.

#### 3.1.1.6. A Constituição de 1946

A Constituição de 1946 marcou a volta do Brasil ao regime democrático, após a derrubada da ditadura do Presidente Getúlio Vargas, em 1945. O veto foi tratado no artigo 70 da Constituição democrática, a seguir transcrito:

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, a sancionará.

§ 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.

§ 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. Nesse caso, será o projeto enviado para promulgação ao Presidente da República.

§ 4º - Se a lei não for promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 2º e 3º, 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.

O prazo para apreciação do veto pelo Presidente da República foi reduzido novamente para dez dias, passando a ser discutido e votado pelo Congresso, em sessão conjunta das duas casas, com o quorum mínimo de 2/3 dos Congressistas presentes para derrubada do veto presidencial. Esse quorum foi elevado para 3/5 dos parlamentares reunidos em sessão unicameral no sistema parlamentar de governo, instituído pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961. Posteriormente, o sistema parlamentar de governo foi revogado pela Emenda Constitucional nº 6 de 1963, que restabeleceu o sistema presidencialista.

A Emenda Constitucional nº 17, de 1965, deu nova redação ao §1º do artigo 70 da Constituição de 1946, que passou a ter o seguinte texto:

§ 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.

Nota-se que a expressão “interesse nacional” foi alterada para “interesse público”. Outra importante alteração ocorreu no que se refere ao veto parcial, cuja modalidade deve abranger especificamente o texto do artigo, parágrafo, inciso, número, item ou alínea e não apenas uma ou algumas palavras ou parte da redação, o que quase sempre desvirtuava totalmente o sentido do texto.

### 3.1.1.7. A Constituição de 1967

A Constituição de 1967 apresentou pequenas alterações no que se refere ao veto, passando a ter a seguinte redação:

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.

§ 2º - Decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará em 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, em escrutínio secreto. Neste caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

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

§ 5º - Nos casos do art. 47, realizada a votação final, a lei será promulgada pelo Presidente do Senado Federal.

No §1º, com a intenção de dar maior celeridade ao processo legislativo, reduz-se o prazo de dez dias para quarenta e oito horas, em que o Presidente da República deverá comunicar os motivos de seu veto ao Presidente do Senado Federal. O § 3º introduz uma novidade: o “escrutínio secreto” na votação dos Deputados e Senadores presentes, destinada à aprovação ou não do projeto de lei.

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 - considerada por muitos como autêntica constituição, tendo em vista as grandes alterações produzidas no texto da Constituição de 1967 - trouxe importantes alterações no tocante ao veto, prescrito no artigo 59, com a seguinte redação:

Art. 59 .....

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

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

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

.....

Observa-se, no § 1º, o aumento do prazo para que o Presidente da República se manifeste sobre projetos de lei, de dez para quinze dias, e a supressão da delimitação do veto parcial, que volta a poder recair sobre palavras isoladas. No § 3º, o quorum para a derrubada do veto foi mantido em 2/3, porém aferidos em relação aos membros de cada Casa e em votação pública, dentro de 45 dias; o escrutínio secreto anterior foi suprimido.

#### 3.1.1.8. O Veto na Constituição de 1988

Com o fim dos governos militares e a conseqüente redemocratização do País, urgiu a necessidade de dotar o Brasil de nova constituição. O primeiro presidente do período de redemocratização foi José Sarney, que encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de emenda à Constituição, a EC nº 26, de 27 de novembro de 1985, a qual convocava uma Assembléia Nacional Constituinte, composta, na verdade, pelos próprios deputados federais e senadores de então. A instalação da Assembléia ocorreu em 1º de fevereiro de 1987 e seus trabalhos foram concluídos em 5 de outubro de 1988, quando foi promulgada a Constituição atual (PAULO e ALEXANDRINO, 2008).

A Constituição de 1988, em seu artigo 66, apresenta o seguinte texto a respeito do veto:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República”.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 3º e 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

O §1º mantém os vetos parcial e total e condiciona sua motivação à inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público; estipula o prazo de 15 dias ao Presidente da República para que se pronuncie sobre a matéria vetada; mantém, ainda, o prazo de 48 horas para que o Presidente da República comunique os motivos do veto ao Presidente do Senado Federal.

Segundo observa Rodrigues (1993, p. 156), “não cogitou, todavia, o legislador constituinte de 1988, como o fez o anterior, da hipótese de o veto ocorrer quando finda a sessão legislativa”. Entende ele que “em tal caso deva ser aplicada a norma precedente, isto é, que o Presidente da República publicará o veto.”

O § 2º restabelece a condição do veto parcial: “o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea” -, que havia sido suprimida pela emenda constitucional nº 1, de 1969.

O §4º reduziu de 45 para 30 dias o prazo para apreciação de veto, em sessão conjunta do Congresso Nacional, “a contar de seu recebimento, pelo Presidente do Senado Federal, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto” – tal redução de prazo contribuiu para agilizar o processo de tramitação da matéria vetada. Rodrigues (1993) considera louvável que a Constituição atual tenha adotado o termo “veto como objeto de apreciação pelo Congresso Nacional, em substituição a projeto de lei ou a projeto, como nos textos constitucionais anteriores”. O §4º também reduziu o quorum para rejeição do veto - de 2/3 para maioria absoluta dos congressistas presentes. O escrutínio secreto foi restabelecido.

O § 5º estabeleceu que, em caso de derrubada do veto, o projeto seja encaminhado ao Presidente da República para promulgação. No entanto, afirma Rodrigues, a derrubada do veto equivale à sanção. Sendo assim, não é o projeto que será encaminhado ao Presidente para promulgação, mas sim, a lei.

O § 6º determina que, transcorrido o prazo estabelecido no §4º, o veto seja colocado na ordem do dia, sobrestadas as demais proposições, “ressalvadas as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único, ou seja, as medidas provisórias” (RODRIGUES, 1993, p. 163). Considera o autor que “todo o art. 66 e, particularmente o §4º, se ressentem de certa impropriedade terminológica, ao omitir, v. g., o nome do Órgão incumbido do exame do veto, que, de há muito, é o Congresso Nacional, resultando este da reunião da Câmara Federal dos Deputados e do Senado Federal, preferindo os Constituintes de 1987/1988, usarem a expressão: sessão conjunta dos Deputados e Senadores.”

O § 7º do art. 66 estabelece que, caso o Projeto de Lei cujo veto presidencial foi derrubado pelo Congresso Nacional não seja promulgado em 48 horas (conforme §§ 3º e 5º) pelo Presidente da República, ficará a cargo do Presidente do Senado a sua promulgação – e, caso este também não o faça, então o Vice-Presidente do Senado deverá fazê-lo.

Há dois fundamentos para o veto na Constituição vigente: inconstitucionalidade (veto jurídico) ou inconveniência (veto político). O primeiro consiste na recusa do Presidente da República a projetos de lei que atentem contra a Constituição. O segundo faculta ao Chefe do Executivo rejeitar projetos de lei cujo conteúdo é contrário ao interesse público de seu Governo (CF, artigo 66, § 2º).

Quanto ao alcance, pode o veto ser total ou parcial. O primeiro ocorre quando o Presidente da República recusa o projeto de lei em sua totalidade. O segundo possibilita ao Chefe do Executivo vetar parcialmente o projeto, subtraindo artigo, inciso, parágrafo ou alínea do texto original (CF, artigo 66, § 2º).

O veto deve ser manifestado expressamente no prazo de 15 dias úteis contados do recebimento do projeto sob pena de o silêncio importar sanção (CF, artigo 66, §§ 1º e 3º), fundamentado com as razões da recusa do governante e encaminhado ao Presidente do Senado nas 48 horas subseqüentes ao esgotamento do prazo.

Consoante à sua natureza supressiva, o veto somente poderá ser exercido para subtrair o texto do projeto no todo ou em parte - não é possível utilizá-lo para acréscimos ao projeto de lei. É superável ou relativo: não encerra o processo legislativo ou impede a formação de uma nova norma jurídica (MORAES, 2004) -

implica no reexame do projeto pelo Poder Legislativo. No entanto, a reapreciação do projeto deverá ser realizada em sessão conjunta do Congresso Nacional por escrutínio secreto: será rejeitado caso obtenha voto favorável da maioria absoluta dos deputados e dos senadores em contagem separada (CF, artigo 66, § 4º). A análise deve da matéria vetada deve ser feita em 30 dias a contar do recebimento sob pena de inclusão na ordem do dia da sessão imediata, sobrestando as demais proposições até a votação final (CF, artigo 66, § 6º).

Mantido o veto pelo Congresso Nacional, considera-se o projeto de lei rejeitado (CF, artigo 67), caso em que o projeto de lei aprovado pelo Legislativo é remetido ao Chefe do Executivo para promulgação (CF, artigo 66 § 5º). Observa-se, portanto, que a rejeição do veto exclui o consentimento do Presidente da República, cuja manifestação, no entanto, é requisito fundamental para a transformação do projeto em lei (FERREIRA FILHO, 2005). Se o veto for mantido pelo Congresso Nacional significa que o projeto de lei foi rejeitado. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos Membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (CF, 2008, art.67).

#### 3.1.1.9. Trajetória do veto no Brasil

O instituto do veto presidencial foi introduzido no Brasil na Constituição Imperial permanecendo até a Constituição vigente. Analisando a Tabela A, podemos verificar, de forma simplificada, que o texto constitucional referente aos vetos, sofreu gradativas alterações, a cada promulgação do texto constitucional até chegar ao texto que é apresentado na Constituição atual

**TABELA A - Trajetória Constitucional do Veto no Brasil**

| Ano          | Tipo de veto                          | Justificativa  | Tempo do Presidente | Resultado da não apreciação Executivo | Sessão do Legislativo             | Quorum           | Universo do quorum | Tempo limite do Legislativo | Resultado da não apreciação Legislativo | Tipo de voto |
|--------------|---------------------------------------|--|---------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|------------------|--------------------|-----------------------------|---|--------------|
| 1824         | Total Suspensivo                      | Vontade do Imperador                                       | 30 dias             | Suspensão                             | Ne <sup>6</sup>                   | Maioria Absoluta | Presentes          | Duas legislaturas           | Permanência da suspensão                | Aberto       |
| 1891         | Total                                 | Inconstitucionalidade e Contrariedade a interesse nacional | 10 dias             | Aprovação do projeto                  | Separadas                         | 2/3              | Presentes          | Ne                          | Ne                                      | Nominal      |
| 1926         | Total e Parcial aberto <sup>7</sup>   | Idem   | Idem                | Idem                                  | Idem                              | Idem             | Idem               | Ne                          | Ne                                      | Idem         |
| 1934         | Idem                                  | Idem   | 10 dias             | Idem                                  | Somente casa que originou projeto | Maioria absoluta | Membros            | 30 dias                     | Ne                                      | Secret       |
| 1937         | Idem                                  | Idem   | 30 dias             | Idem                                  | Separadas                         | 2/3              | Presentes          | Ne                          | Ne                                      | Nominal      |
| 1945         | Total                                 | Ne   | 30 dias             | Idem                                  | Idem                              | Idem             | Membros            | Ne                          | Ne                                      | Ne           |
| 1946         | Total e Parcial aberto                | Inconstitucionalidade e Contrariedade a interesse nacional | 10 dias             | Idem                                  | Conjunta                          | Idem             | Presentes          | Ne                          | Ne                                      | Secreto      |
| 1961<br>1963 | Idem                                  | Ne   | Ne                  | Ne                                    | Conjunta                          | 3/5              | Idem               | Ne                          | Ne                                      | Ne           |
| 1965         | Total e Parcial restrito <sup>8</sup> | Inconstitucionalidade e Contrariedade a interesse nacional | 10 dias             | Aprovação do projeto                  | Ne                                | Ne               | Ne                 | Ne                          | Ne                                      | Ne           |
| 1967         | Total e Parcial aberto                | Idem   | 15 dias             | Idem                                  | Conjunta mas voto em separado     | 2/3              | Membros            | 45 dias                     | Veto aprovado                           | Aberto       |
| 1969         | Idem                                  | Idem   | Idem                | Idem                                  | Idem                              | Idem             | Idem               | Idem                        | Idem                                    | Idem         |
| 1988         | Total e Parcial restrito              | Idem   | Idem                | Idem                                  | Idem                              | Maioria absoluta | Idem               | 30 dias                     | Vai para ordem do dia                   | Secreto      |

Fonte: Constituições Brasileiras: 1824/1988., Brasília: Senado Federal e Ministério de Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

<sup>6</sup> Não especificado pelo texto constitucional.

<sup>7</sup> No veto parcial aberto qualquer palavra ou expressão pode ser alterada.

<sup>8</sup> No veto parcial restrito os artigos e incisos só podem ser alterados por inteiro.

#### 4. NATUREZA DO VETO

A natureza do veto sempre foi motivo de discussão entre os doutrinadores. Atualmente, as opiniões estão divididas em duas correntes: os que lhe atribuem natureza legislativa e os que defendem ser o veto de natureza executiva. Ao que parece a grande maioria defende a natureza legislativa devido à relevante função que desempenha no processo de elaboração da lei.

Segundo Francisco Sá Filho citado por Rodrigues (1981), a natureza legislativa do veto é defendida pelos autores apegados à Constituição estadunidense, segundo a qual todos os poderes legislativos estão centralizados no Congresso; já a natureza executiva do veto é defendida pelos que acreditam na separação dos poderes.

Montesquieu citado por Casasanta (1949), considerava que o Executivo tinha apenas a faculdade de impedir e não de participar da elaboração das leis e, portanto, atribuía ao veto caráter executivo. Relativamente à constituição norte americana, os doutrinadores Van Holst e Watson, citados por Casasanta (1949) consideram o veto um ato de caráter executivo, porque a constituição confere a função legislativa única e exclusivamente ao Congresso.

Quanto ao Brasil, Aurelino Leal (1925), opina que a sanção presidencial e, portanto, o veto, não constitui uma colaboração na elaboração da lei. Com base na letra do artigo 16 da Constituição de 1891 - “o poder legislativo é exercido, pelo Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República” – cotejado com o artigo 37 da referida Constituição - “o projeto de lei, adotado em uma das câmaras, será submetido à outra; e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao poder Executivo que, aquiescendo, o sancionará e promulgará” – argumenta que “aquiescência” significa consentimento e colaboração significa participação em um determinado trabalho. Ou seja, colaborador é aquele que ajuda a outro no desempenho de suas funções quando toma parte na organização de alguma coisa, o que não ocorre com o executivo no que se refere às leis. Para Aurelino (1925), o Presidente nada acrescenta às propostas do Congresso, apenas as examina, verificando sua constitucionalidade ou contrariedade ao interesse da nação. Analisando os motivos de Aurelino, Casasanta considera que não tiram da sanção e do veto o caráter legislativo.

Ernesto Rodrigues (1981, p. 20) aborda a natureza executiva do poder exercido pelo Presidente da República ao defender sua opinião quanto à natureza executiva do veto: “se a essência desse poder é executiva, tal circunstância se estende a todos os atos oriundos do mesmo poder, os quais, pela sua origem, nascem com a natureza executiva. E, como a sanção e o veto se incluem entre eles, são, portanto, de caráter executivo”, conclui.

O artigo 66 da Constituição brasileira coloca o veto entre os atos do processo legislativo. Para que um projeto alcance a condição de lei, deverá receber a sanção ou o veto ao final de sua tramitação. Em caso de inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público - considerando que, segundo a Constituição, esses dois atos fazem parte do processo legislativo -, optamos por considerar o veto um ato de caráter legislativo. Discordamos de Aurelino quando diz que o presidente nada acrescenta às propostas do Congresso, apenas as examina. No entanto, ao examinar o projeto enviado à sanção, o Presidente pode alterar-lhe o texto através do veto e isso denota uma participação direta na formação da lei.

#### **4.1. Fundamentos do Veto**

O fundamento legal do veto está expresso no artigo 66, § 1º, da Constituição Brasileira, a seguir transcrito:

Se o Presidente da República considerar o projeto no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-a total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 horas ao presidente do senado federal os motivos do veto.

Segundo a Constituição, há dois motivos para que o Presidente possa recorrer ao veto de um projeto de lei: a inconstitucionalidade segundo critérios estritamente políticos – trata-se do veto jurídico - e a contrariedade ao interesse público motivada pelas considerações eminentemente políticas do Presidente da República, a partir de uma análise das vantagens e desvantagens – no sentido de proteger seu alinhamento ideológico e seu programa de governo, ainda que tais não correspondam aos reais interesses nacionais (SILVA, 1964). Trata-se de veto político.

Em geral, o veto deverá ser sempre motivado, para que se saiba das razões

da discordância - se relativa à inconstitucionalidade ou à falta de interesse público, ou a ambos os motivos. Essa exigência é necessária para que o Legislativo seja cientificado das razões que conduziram o Presidente a não aquiescer ao projeto de lei com vistas a que possa deliberar no sentido de reavaliar a decisão anterior ou confirmá-la.

O veto por inconveniência ao interesse público confere ao Presidente a postura de defensor desse interesse e, por extensão, da sociedade que representa e tem servido para adequar a produção legislativa ao programa de governo proposto pelo executivo, conforme postula Soares (2003, p. 247):

O veto por interesse público, ou por inconveniência, tem servido para adequar a produção legislativa ao programa de governo proposto pelo Executivo. Isso porque o interesse público do Estado é aquele dito por quem foi eleito pelo povo para propor e desenvolver um programa de governo. Com competência para apresentar projetos de lei e vetar os projetos com os quais concorda, o chefe do Executivo, no presidencialismo, tornou-se este sujeito. Eleito para um mandato por prazo fixo, com programa discutido e votado em eleições populares. Chefe de um governo unipessoal, dotado, ainda, de iniciativa de lei, o Presidente da República, no Brasil, é o sujeito que dita os negócios do Estado. O veto por interesse público, nesse ambiente, muito além de controlar os excessos do Legislativo, serve para ajustar a produção legislativa ao programa de governo proposto pelo presidente.

Já o veto por inconstitucionalidade revela o Presidente como defensor privilegiado da Constituição, visto que pode exercer um controle da constitucionalidade preventivo para preservá-la de qualquer arranhão resultante da entrada em vigor da lei inconstitucional como também inibir os excessos do Legislativo. Michel Temer (1990, p.43) opina:

A constituição vigente permite a identificação de 'controle preventivo e repressivo'. O primeiro destina-se a impedir o ingresso, no sistema, de normas que, em seu projeto, já revelem desconformidade com a constituição. Esse controle é exercido tanto pelo legislativo quanto pelo executivo.

Cabe ressaltar que o veto por inconstitucionalidade não se confunde com o controle da constitucionalidade. Enquanto o veto ocorre antes da proposta se tornar lei, o controle da constitucionalidade acontece depois que a lei já entrou em vigor. Ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) só analisa a inconstitucionalidade de ato normativo. A única exceção é o controle preventivo em caso de emenda constitucional.

Brito (1964, p. 30) esclarece que “contrariamente ao veto por

inconstitucionalidade, o veto por inoportunidade torna o legislador ativo. Ele alimenta a dialética parlamentar – abre e provoca discussões – de maneira positiva.”

A inconstitucionalidade e o interesse público são fundamentos de oposição do veto, que deve ser motivada pela primeira ou segunda razão. Assim, “o veto, como manifestação de discordância, há de ser sempre motivado. Isto porque o Poder Legislativo, produtor último da lei, há de examinar as razões que levaram ao veto do chefe do executivo, para convencer-se delas, quando será mantido, ou, então, para inacolhê-las, quando será rejeitado” (TEMER, 2008, p.142). É importante que o veto seja sempre motivado para que “se conheça as razões que conduziram à discordância, se referentes à inconstitucionalidade ou à falta de interesse público ou até se por ambos os motivos. Além disso, o veto é formal, pois deverá ser feito por escrito, juntamente com suas razões” (MORAES, 1999, p. 491).

Segundo Soares (2003), o veto, além de apresentar motivo, deve conter motivação. Lucia Vale Figueiredo (2001, p.174-181) explica a diferença:

Constitui-se a motivação na exposição administrativa das razões que levaram à prática do ato. Na explicação das circunstâncias de fato que, ajustadas às hipóteses normativas, determinam a prática do ato. Podemos conceituar motivo como o pressuposto fático, ou acontecimento no mundo fenomênico, que postula, exige ou possibilita a prática do ato.

Desse modo, enquanto o motivo é o pressuposto de fato ou acontecimento do mundo real, a motivação traz por escrito as razões que levaram à prática do um ato - a transcrição dessas razões com a narração dos fatos ajustados à hipótese normativa. Dizer que o veto deve ser fundamentado significa afirmar que ele deve ocorrer em virtude de uma dada realidade, a qual é narrada e justificada, para gerar efeitos jurídicos. Não houvesse motivo nem motivação, o veto não poderia ser controlado legitimamente. A exigência de fundamentos para o veto implica a possibilidade de controle sobre ele - tanto político, por parte da casa legislativa, quanto analítico, na forma de controle jurídico, pelo menos teoricamente.

Por fim, o poder de veto concedido ao chefe do poder executivo não é uma autorização livre para que ele faça o que bem entender. Devemos ter presente e cada vez mais claro que, numa democracia, não existem governos irresponsáveis e seus atos não podem ser aleatórios, contrários à lei ou praticados com finalidade diversa da pública.

## **4.2. Classificação dos Vetos**

Há diversas classificações referentes ao instituto do veto na literatura legislativa. No entanto, adotaremos aquela detalhadamente apresentada por Brito (1964, p. 32 a 62), cuja divisão consta de dois grupos: quanto à forma e quanto à extensão do poder de veto.

### **4.2.1. Quanto à forma**

Para uma diferenciação mais clara entre veto e a recusa de sanção, considera-se a classificação dos vetos atribuídos ao presidente da república em explícitos ou tácitos.

Os primeiros se caracterizam com base, unicamente, no fato de que a negativa do Chefe de Estado deve ser traduzida em termos expressos, sem equívocos. É sempre imprescindível que ele faça acompanhar ao projeto rejeitado de uma mensagem ao Congresso Nacional, constante de uma exposição dos motivos de sua decisão.

Os segundos decorrem da passividade do Chefe de Estado em relação aos textos de lei que lhe são enviados pelas Câmaras. A omissão do ato positivo de consentimento ocasiona a negativa ao projeto de lei - o silêncio do Presidente da República equivale assim à oposição do veto.

### **4.2.2. Quanto a Extensão**

Muito embora o ato da sanção, facultado ao Chefe do Executivo, tenha sempre os mesmos fundamentos, o seu raio de ação e de efeitos varia em diversos graus. Quanto à extensão, há três formas de veto: absoluto, limitado e translativo.

O primeiro decorre da oposição definitiva do Chefe de Estado à criação das leis, que não pode ser removida por qualquer nova deliberação do Poder Legislativo. Trata-se de verdadeiro direito de vida ou morte que o Chefe de Estado exerce sobre todos os projetos de lei.

O segundo corresponde aos vetos que paralisam temporariamente os projetos de lei, até uma decisão final do Parlamento. Representa um estágio da

cristalização das conquistas parlamentares. Toma assim o veto limitado, no que se refere à sua extensão, três formas: o veto suspensivo, qualificado e reenviado. O veto suspensivo ocorre quando a recusa de sanção é limitada, suspensiva e temporária – não se trata de veto decorrente de uma deliberação negativa, que implica a rejeição definitiva do projeto; não apresenta caráter absoluto, mas é ato de recusa, do qual resulta o reexame do projeto pelo próprio Legislativo, que poderá superá-lo por maioria qualificada - seu efeito não é suspender a entrada em vigor da lei, mas alongar o processo legislativo, impondo reapreciação do projeto pelo Congresso Nacional, à luz das razões da discordância presidencial. De acordo com Aurelino Leal (1925, p. 845), o “veto suspensivo é o que acarreta para o Poder Legislativo um novo exame do projeto, à vista das razões apresentadas pelo Executivo para não sancioná-lo, por inconstitucional ou por ser contrário aos interesses nacionais”. Segundo Claudio Pacheco (1992, vol. 6, p. 406), “o veto qualificado caracteriza-se pela exigência de aprovação por maioria especial em segunda votação do parlamento como meio idôneo para invadir a recusa do Chefe de Estado”. O veto qualificado é aquele que o Congresso Nacional pode derrubar pelo voto de uma maioria parlamentar especial, já prevista na Constituição e pode ser total ou parcial. O veto total, como diz o próprio nome, é aquele em que a recusa abrange todo o projeto de lei, constituindo-se, portanto, em sua recusa na íntegra, já o veto parcial atinge somente parte do projeto de lei, abrangendo texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, conforme § 2º, do artigo 66, da Constituição Federal. Finalmente, o reenvio do veto é a prerrogativa deferida ao Chefe de Estado para pedir às Câmaras uma nova deliberação sobre os projetos de lei. Através de uma mensagem de exposição dos motivos da recusa, o projeto de lei é restituído ao Parlamento, que não pode recusar o pedido.

O terceiro – veto translativo – decorre da faculdade concedida ao poder Executivo para recorrer diretamente ao povo ou a qualquer autoridade ou órgão não representativo, em última instância, contra uma matéria votada pelo parlamento. Os vetos translativos paralisam a aprovação de uma lei até a deliberação do povo ou de algum órgão, previamente determinado pela Constituição vigente. Tais vetos podem ser de tipo popular ou oligárquico. O tipo popular ocorre quando o projeto de lei, ou a própria lei, está sujeito ao *referendum* do povo, antes da conversão em lei ou da publicação, respectivamente. O tipo oligárquico ocorre quando o Chefe de Estado

transfere a um órgão não representativo o direito de decidir, em última instância, o destino dos projetos, por meio da paralisação da adoção de uma regra legislativa.

### **4.3. Características dos Vetos**

O veto, manifestação de divergência de opiniões ou desinteresse do Presidente da República em relação a projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, caracteriza-se, no sistema constitucional brasileiro, por ser um ato expresso, formal, motivado, total ou parcial, supressivo, superável ou relativo, irretratável, insuscetível de apreciação.

O veto é expresso por decorrer de manifestação efetiva do Presidente da República. Portanto, transcorrido o prazo estabelecido para manifestação do Presidente, importa sanção, conforme artigo 66, § 3º da Constituição Federal. Entre nós não existe veto tácito por decurso de prazo; o silêncio implica sanção tácita.

O veto é formal por ser registrado por escrito e calcado em necessária fundamentação de seus motivos para o devido encaminhamento ao Presidente do Senado Federal.

O veto é obrigatoriamente motivado para que se conheçam as razões da discordância - se relativas à inconstitucionalidade (veto jurídico) ou à falta de interesse público (veto político).

No Direito brasileiro, o veto é supressivo no caso de determinar a retirada de dispositivos constantes do projeto de lei em questão. Não se admite adicionar ou modificar o texto da proposição aprovada pelo Legislativo.

O veto é relativo, suspensivo ou superável uma vez que não se trata de ato do Presidente da República de caráter absoluto - não encerra definitivamente o processo legislativo quanto aos dispositivos vetados, que poderão ser restabelecidos, por deliberação do Congresso Nacional, nos termos do artigo 66, §4º, da CF. A esse respeito ensina Paulo e Alexandrino (2008, p. 485):

O efeito do veto entre nós não é o de suspender a entrada em vigor da lei – até porque o veto não incide sobre a lei, mas sobre mero projeto de lei -, mas sim o de retardar o processo legislativo, impondo a obrigatoriedade de reapreciação da matéria pelo Congresso Nacional, agora com os novos fundamentos acrescentados pelo Presidente da República como justificação para sua recusa a sanção.

O veto é irretroatável por decorrer de manifestação de discordância pelo Presidente da República, que pode incidir sobre a totalidade do projeto de lei ou alguns de seus dispositivos. Uma vez comunicadas as razões do veto ao Presidente do Senado Federal, não se admite retratação do Chefe do Executivo. Dessa forma, a desistência do veto não implica aprovação tácita do projeto de lei.

O veto é insuscetível de apreciação judicial por ser um ato político do Presidente da República: “é insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para efeito de controle judicial” (PAULO; VICENTE, 2005, p. 92). Assim o controle judicial das razões do veto não é aceito em virtude do postulado da separação dos poderes. Somente ao Congresso Nacional é dado analisar e, eventualmente, superar os motivos do veto, mormente no tocante à alegada inconstitucionalidade.

#### **4.3.1. O Veto Total**

Introduzindo no Brasil na carta Constitucional do Império, o instituto do veto então adotado se restringiu ao veto total, em que o Presidente da República recusa o projeto de lei em sua totalidade.

Pacheco (1992, vol. 6, p. 412), ao abordar a primeira Constituição Republicana, menciona que esta “não cogitava da extensão do veto e então se considerava que ele só podia ser total”. E cita Barbalho, que celebra as vantagens da impossibilidade do veto parcial contra os atos do Congresso:

Pelo veto parcial, se daria ao Presidente da república o poder de emendar os projetos votados pelas câmaras e ainda que o veto parcial seria uma verdadeira emenda supressiva de algumas disposições, levando o Presidente da República a intrometer-se em funções próprias e exclusivas do Congresso acarretando o completo desvirtuamento do caráter da interferência presidencial na formação da lei que, em sua contextura, devia ser um todo sistemático, coeso e harmônico. Assim, a eliminação, ao arbítrio do governo teria a escolha das disposições que lhe agradassem e afinal só prevaleceriam as que ele preferisse, pelo que a lei seria não o que o legislador tivesse estabelecido, mas o que quisesse o Executivo. E como só se podia por em prática a parte não vedada, o resto ficaria em suspensão à espera de ulterior deliberação e quebrado estaria o nexos e dependência das disposições, pelo que muitas só por isso se inutilizaram com a execução separada das outras partes.

Ferreira Filho (2002) trata de questão interessante no que diz respeito ao veto total - se é possível, diante do veto total a um projeto de lei, ser este veto derrubado

parcialmente, ou seja, se pode o Congresso Nacional, ao apreciar veto integral, ratificar parcialmente o projeto de lei, aquiescendo assim com a manutenção parcial do veto. O autor relata que, na República Velha, o então Presidente do Brasil, Epitácio Pessoa e opôs-se ao orçamento. Na ocasião, ele defendeu não ser possível sancionar dito orçamento com as “caudas” que trazia e o vetou na esperança de que o Congresso rejeitasse parcialmente seu veto. Themístocles Brandão Cavalcanti, citado por Ferreira Filho (2008, p. 202), opinou pela admissão dessa hipótese: “Parece-nos que sim, de momento que o veto total se possa apresentar como um conjunto de vetos parciais, tal a disparidade e diversidade das disposições que constituam o projeto.” Diante dessa afirmativa, concluiu Ferreira Filho pela admissibilidade daquela hipótese porque, admitindo o ordenamento jurídico o veto parcial, o veto total nada mais é do que um conjunto de vetos parciais, os quais podem ser acolhidos em parte e rejeitados em parte.

Jose Afonso da Silva (1964) apresenta outra situação em relação ao veto total quando questiona se o Presidente da República pode vetar projeto de sua autoria que não tenha sofrido alterações no parlamento. O autor considera que a iniciativa governamental foi integralmente respeitada pelo legislativo, não sofrendo contrariedade e, diante disso, parece contraditório vetar os projetos assim aprovados. Entretanto, entende que é possível ao Executivo vetar totalmente projeto de sua autoria que não tenha sofrido alterações no Legislativo. Pode ocorrer que o projeto deixe de interessar ao programa de governo do governante, devido à demora de sua tramitação legislativa, não sendo mais possível a retirada do projeto, restando o último recurso do veto. Conclui o autor que o exercício do poder de veto não tem limites, podendo ser aplicado a qualquer projeto encaminhado para sanção, mesmo aqueles de iniciativa do Poder Executivo.

O veto exclusivamente total apresenta grandes desvantagens em virtude dos abusos introduzidos na legislação pelo Congresso que, afinal, prevaleciam porque o Presidente não tinha autorização para aplicar o veto parcial. Pacheco (1992) cita o exemplo dos Estados Unidos, cujas influências moldaram o instituto do veto no Brasil a partir da primeira Constituição da República: Os abusos mais significativos eram referentes à prática do Congresso de inserir nas leis orçamentárias disposições prejudiciais estranhas a seu conteúdo específico, como as de concessão de créditos para as obras públicas a serem realizadas nas circunscrições

eleitorais, simplesmente para que os congressistas nelas interessados pudessem alegar uma prestação de serviços particularmente grata aos seus eleitores e o Presidente acabava por aprovar o orçamento por considerar que seria mais prejudicial ao interesse público vetar toda uma lei necessária ou benéfica, por causa de uns tantos enxertos nocivos. O autor considera tais abusos como a causa do surgimento naquele país de várias propostas de emenda à Constituição para conferir ao Presidente o poder do veto parcial, que não prosperaram devido à objeção de esta atribuição reforçaria a influência do Presidente, que poderia usar o veto parcial com intuítos discriminatórios para retirar dos projetos apenas as medidas de interesse dos congressistas do partido de oposição, favorecendo assim os congressistas de seu círculo de amizades ou por solidariedade partidária.

#### 4.3.2. O Veto Parcial

O veto parcial surgiu da necessidade do poder Executivo livrar (ou seja, excluir de um texto legislativo) disposições inconvenientes em face do problema dos *riders*<sup>9</sup> acrescentados durante a tramitação do projeto no Legislativo. Essas disposições, que nada tem a ver com o texto do projeto, são nele inseridas - se fossem apresentados em projetos separados provavelmente seriam vetados – para constranger o Presidente a aprová-los diante da indesejada alternativa de prejudicar o orçamento inteiro. Beard, citado por Ferreira Filho (2002, p. 157), comenta a respeito: “... não querendo bloquear as rodas do governo deixando-o sem fornecimentos, o Presidente deve aceitar o bom com o mau”; ao que Ferreira Filho acrescenta que o veto parcial surgiu nas Constituições Estaduais da América do Norte para dar término à inclusão de tais dispositivos, já que fulmina a “cauda orçamentária” sem, no entanto, impugnar todo o projeto de lei do orçamento. O autor retoma a questão (2002, p. 1158):

O veto parcial visa atender a uma necessidade universal, qual seja, fornecer ao Poder Executivo os meios necessários para expurgar dos textos legislativos as denominadas *riders*, que constituem disposições que, sem conexão com a matéria principal tratada, eram enxertadas pelos parlamentares, forçando o Presidente da República a aceitá-las, sancionando-as, sob pena de fulminar todo o projeto com o veto total.

---

<sup>9</sup> Vocábulo da língua inglesa usado para nomear as caudas orçamentárias. Sabe-se da grande importância do projeto de lei orçamentária, fato que faz com que seja ele o preferido para inclusão desses dispositivos

Castro (1979, p. 173) menciona o desabafo do Presidente Epitácio Pessoa em sua mensagem de 10 de março de 1922 quanto às caudas orçamentárias e favoravelmente ao uso do veto parcial:

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

Mesmo durante a vigência da Constituição brasileira de 1891, que só admitia o uso do veto total, algumas Constituições Estaduais adotaram o veto parcial para inibir a inclusão de matérias estranhas ao orçamento, entre elas as de Pernambuco, Pará, Maranhão, Ceará e Bahia. A Constituição Mineira de 1920 adotou o veto parcial para qualquer matéria. Tanto no Brasil como nos Estados Unidos, alguns Estados adotaram o veto parcial mesmo sem que a Constituição Federal reconhecesse esse instituto.

Mario Casasanta (1949, p. 206-207) relata que Artur Bernardes, então Governador de Minas Gerais, logrou incluir o veto parcial para qualquer projeto de lei na Constituição mineira de 1920:

O veto só poderá ser parcial quando a parte vetada e a sancionada não forem mutuamente dependentes e conexas que, com a sua supressão, a parte sancionada continue a ser um ato inteligível e completo, correspondendo, em conjunto, à intenção e propósitos do Congresso.

O veto parcial só passou a compor o Direito Constitucional da República brasileira a partir da Revisão Constitucional de 1926, com o seguinte texto:

Art.37.....  
 § 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.  
 .....

O veto parcial, instituído para acabar com o abuso dos parlamentares que inseriam as chamadas “caudas” nos projetos, passou por sua vez a ser utilizado de forma abusiva pelo Executivo, que chegou a vetar até mesmo palavras isoladas

dentro do texto do projeto, o que mudava radicalmente o sentido ou o alcance do que viria a se tornar lei. Tal prática, apesar da repulsa doutrinária, foi aceita pelos Tribunais. Como era necessária maioria qualificada para rejeição do veto, o apoio de uma minoria congressual (superior a um terço) ao Presidente possibilitava a manutenção da desfiguração da lei. O veto parcial resultou em instrumento de fraude em prejuízo da vontade do Congresso manifestada pela aprovação do projeto em termos muito diferentes daqueles em que este se tornava lei, conforme Ferreira Filho (2002).

Ferreira Filho (2002) relata um fato, que exemplifica o uso abusivo do veto parcial pelo Executivo, ocorrido em 1965, quando o Congresso votou e aprovou projeto de lei sobre o estatuto dos partidos políticos, cujo artigo 74 dispunha que os partidos já registrados conservariam sua personalidade se preenchessem, no mínimo, uma de três condições: ter seções organizadas em onze Estados, pelo menos; ter eleito doze deputados à Câmara Federal; e obtenção de 3% dos votos nas últimas eleições para a Câmara Federal. Essas condições, portanto, eram alternativas, para o legislador. O Presidente então vetou a expressão *ao menos uma das*, de forma a transformar em exigência cumulativa o que era exigência alternada, uma vez concretizada a manutenção do veto.

Para solucionar o problema criado por essa prática abusiva, a Emenda Constitucional à Constituição de 1946 de nº 17 restringiu o veto parcial ao texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea, restrição essa mantida no texto constitucional de 1967, suprimida pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969 e restaurada pela Constituição vigente no art. 66, § 2º.

Michel Temer (2008, p. 143) discorda da impossibilidade do veto de palavras quando do uso do veto parcial e diz que:

Pena que seja assim. A Constituição de 1969 não impedia o veto de palavras, o que é medida extremamente saudável. Pode ocorrer que o Chefe do Executivo concorde com o teor de um dispositivo, discordando apenas de uma palavra. Se isto ocorrer, o Presidente da República não tem outra solução: há de vetar, por inteiro, o dispositivo contenedor daquela palavra. Sua vontade, seja não vetando (quando deseja excluir uma palavra), seja vetando por inteiro o preceito (quando desejava excluir apenas uma palavra), estará, nitidamente, viciada.

Ferreira Filho (2002) aborda o modelo de veto parcial na Argentina, onde o veto parcial a um projeto implica que a totalidade do texto deverá aguardar a

reapreciação pelo Congresso da parte impugnada. Apenas depois de reapreciada, a matéria poderá ir à promulgação e publicação; ou seja, a parte não vetada não será transformada em lei. Já no Brasil, o veto parcial não suspende a entrada em vigor da parte não vetada, que é sancionada, promulgada, publicada, passando então a vigorar. Somente a parte vetada é encaminhada ao Congresso Nacional para reapreciação. Uma vez derrubado o veto parcial, segue a parte da lei para promulgação, publicação e entrada em vigor, o que ocorrerá em data posterior à do texto não vetado. Qual data será considerada de vigência da lei? Da primeira parte que foi sancionada ou da outra parte cujo veto foi rejeitado. Ferreira Filho (2002, p. 224) opina sobre o tema:

A imediata entrada em vigor da parte não vetada, que é possível no Direito brasileiro, apresenta vantagens, mas também desvantagens graves. Sem dúvida, é vantajoso que as disposições estabelecidas pelo Congresso e aprovadas pelo Presidente possam desde logo ser aplicadas. Todavia, se superado o veto, ocorre o inconveniente tantas vezes sentido entre nós de uma mesma lei ter vigorado com um texto (o da publicação sem a parte vetada, até a publicação do texto com a parte que fora vetada incluída) e passar a vigorar com outro texto. Esse inconveniente tem até provocado a prática esdrúxula de a parte vetada ser publicada com outro número, como se fosse outra lei. Dessa situação (em vigor a parte não vetada, pendente a parte vetada) resulta sempre incerteza sobre o alcance e o verdadeiro sentido da lei, o que redundaria necessariamente em insegurança jurídica.

Tal situação seria agravada caso fosse possível o veto de palavras no texto da lei, como era possível em Constituições anteriores, uma vez que esse veto poderia dar à lei um significado completamente diferente daquele que teria se o veto fosse rejeitado.

Conforme José Afonso da Silva (1964, p. 201), “o veto parcial não pode atingir senão partes autônomas do projeto, de tal modo que, suprimidas, isso não influa no sentido da parte sancionada”. O autor apresenta o exemplo do veto do Governo paulista, em 1963, ao projeto de lei financeira, que elevava a alíquota do imposto de vendas e consignações e cujo texto foi aprovado no Congresso com cláusula de vigência como vai transcrito: “Esta lei entrará em vigor após noventa dias de sua publicação etc.”. O Executivo vetou parcialmente a cláusula ao retirar a expressão “noventa dias de”, ficando o texto com a seguinte redação: “Esta lei entrará em vigor após (vetado) sua publicação...”, o que provocou a completa mudança de sentido do texto.

Luis Grohman (2003) considera o veto parcial excelente instrumento para que

o Executivo alcance melhores condições de barganha política já que, ao propor um veto parcial, o Presidente desloca parte do conjunto de partidos ou de representantes políticos que tenderiam a ficar juntos frente a um veto total, conseguindo preservar partes do projeto que sejam de seu interesse. Para o Executivo pode ser mais vantajoso fazer passar parte de um projeto do que manter o *status quo* ou, o que seria pior, implementar uma decisão muito distante de sua preferência, por via da derrubada do veto total pelo Legislativo. O autor pondera que, diante desse quadro, o veto parcial deve ser considerado como aquele recurso que tende a ser o mais empregado pelos Presidentes.

#### 4.4. O Veto no ordenamento jurídico

O Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, através da qual postula a inconstitucionalidade do artigo 104, § 1º da Resolução nº 1 de 1970 (com alterações posteriores) do Regimento Comum do Congresso Nacional, por violação ao disposto no artigo 66, § 4º, da Constituição Federal (CF).

O artigo 104 do Regimento Comum do Congresso Nacional tem o seguinte texto:

Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 (setenta e duas) horas, para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional, designação da Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecimento de sua tramitação.  
§ 1º - o prazo de que trata o §4º do artigo 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria.

De acordo com o PSOL, o texto impugnado contrapõe-se ao estabelecido no parágrafo 4º, do artigo 66 da Constituição Federal, que tem a seguinte redação:

Art.66.....  
§4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

Analisando o § 4º, verificamos que os vetos a proposições legislativas emanadas do Poder Legislativo deverão ser apreciados em Sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro de, no máximo, 30 dias do recebimento das razões dos mesmos. Apesar do prazo dado pela Constituição Federal, quando da apresentação da ADI pelo PSOL, havia vetos aguardando deliberação por parte do Poder

Legislativo desde 1995.

Segundo o PSOL, o Regimento Interno do Congresso Nacional alterou o prazo de 30 dias estabelecido na Constituição para apreciação de vetos presidenciais, a contar do recebimento do veto pelo Presidente do Senado Federal. Segundo o Regimento, o prazo é contado a partir da convocação de sessão para dar conhecimento da matéria. Alega também que, se não houver a sessão convocada para deliberação sobre o veto, nos termos do art. 104, caput, do Regimento Comum, não correrá o prazo de trinta dias.

O PSOL alega ainda que a constatação da existência de vetos que aguardam apreciação desde 1995 em contraste com a letra da CF é suficiente para dar ensejo à declaração de inconstitucionalidade de dispositivo interno do Congresso Nacional, que implica na ineficácia da CF. Menciona que o instituto do veto tem relação com a efetividade, com a concretude da atuação dos Poderes, em destaque o Poder Legislativo. E que o fenômeno crasso da não apreciação dos vetos vem permitindo o conflito das normas infraconstitucionais com os princípios e normas da CF referentes à questão. Argumenta o PSOL que o dispositivo em questão ofende o artigo 66, parágrafo 4º, da Constituição Federal, que prevê a contagem do prazo a partir do recebimento do veto, pelo presidente do Congresso Nacional (presidente do Senado Federal). Sustenta que se não houver convocação não correrá o prazo de 30 dias.

O Procurador-Geral da República Antonio Fernando Souza, cujo parecer foi pela improcedência da ADI contra o parágrafo 1º, do artigo 104, do Regimento do Congresso Nacional, emitiu parecer encaminhado, para análise, ao Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau, relator da ADI 3719, de autoria do PSOL:

O fato de o dispositivo impugnado dispor sobre a contagem do prazo de 30 dias, para a apreciação do veto pelo Congresso Nacional, se dá a partir da data da realização da sessão conjunta convocada para o conhecimento da matéria, não ultraja o disposto no artigo 66, parágrafo 4º, da Constituição da república ... crer que leitura absoluta do artigo 66, parágrafo 4º, da Constituição Federal resultará no aperfeiçoamento desse processo político ignora todo o desarranjo institucional causado pela regra do seu parágrafo 6º, que, oficialmente, pelo sobrestamento de todas as demais proposições, imporia a pauta do Congresso Nacional ao escoamento do prazo de comunicação dos motivos do veto pelo presidente da República ao presidente do Senado Federal.

Segundo o autor, o recebimento do veto deve significar a ciência de suas razões pelos Deputados e Senadores, na sessão conjunta convocada para esse fim.

Por isso, a contagem não deve correr a partir do recebimento pelo presidente do Senado. Ele considera que não é certo afirmar que o prazo nunca é iniciado em caso de não haver a sessão conjunta. Isso porque o caput do artigo 104 do Regimento Comum estabelece que tal sessão deve ocorrer dentro de 72 horas, a partir da comunicação do veto ao presidente do Senado.

Outro parecer à ADI em questão, solicitado pelo Ministro Eros Grau, foi emitido pela Advocacia do Senado Federal, que também opinou pela improcedência da ADI. De acordo com esse parecer, não há fundamento na tese do PSOL devido a ser Regimento Comum do Congresso Nacional uma norma de cunho administrativo. Sendo a norma impugnada de abrangência intramuros do Congresso Nacional, uma norma regimental despida da abstração conferida às leis formais, a ADI não é adequada para averiguação ou correção de eventual vício.

O Professor Alexandre de Moraes, citado no parecer da Advocacia do Senado, deixa claro que:

... só há possibilidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei, ou ato normativo editado posteriormente à constituição.

A compatibilidade dos atos normativos e das leis anteriores com a nova redação constituição será resolvida pelo fenômeno da recepção, uma vez que a ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento juridicamente idôneo ao exame da constitucionalidade de atos normativos do Poder Público que tenham sido editados em momento anterior ao da vigência da constituição atual.

A possibilidade de fiscalização da constitucionalidade de forma concentrada pelo Supremo Tribunal Federal exige uma relação de contemporaneidade entre a edição da lei ou ato normativo e a vigência da constituição. A ausência dessa relação permitirá tão somente a análise em cada caso concreto da compatibilidade ou não na norma editada antes da constituição com seu texto.

A Advocacia do Senado Federal conclui seu parecer dizendo que “não há como deferir-se os pedidos constantes na exordial, sob pena de verdadeira inconstitucionalidade. Devendo assim, ser julgado improcedente todos os pedidos, haja vista que o Controle de Constitucionalidade não se presta a vergastar e elidir a força do Regimento Comum do Congresso Nacional.”

Para sanar essa impropriedade legislativa, o então Senador Carlos Patrocínio apresentou em 27/08/1999 a Proposta de Emenda à Constituição – PEC, nº 72 de 1999. Na proposta do Senador, os parágrafos 4º e 6º do artigo 66 da Constituição Federal passariam a vigorar com o seguinte texto:

Art.66.....

§ 4º O veto será apreciado em sessões separadas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 6º A discussão e votação do veto presidencial iniciar-se-á alternadamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com prazo de trinta dias em cada Casa, após o que será colocado na ordem do dia, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

Na justificativa dessa PEC o Senador expõe a necessidade de mudanças no processo legislativo de modo a conferir-lhe maior agilidade, considerando-se a evidência da lentidão do Congresso Nacional no exame dos vetos diante do acúmulo de matérias (PATROCÍNIO, 1999).

Percebe-se na proposta apresentada pelo Senador Carlos Patrocínio uma importante alteração no que diz respeito à alternância do início da apreciação entre a Câmara dos Deputados e Senado Federal para assim fortalecer o Senado no processo legislativo. A matéria teve parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), mas não chegou a ser votada em 1º turno no plenário do Senado Federal e foi arquivada em 2007, ao final da quinquagésima segunda legislatura.

O Senador Marco Maciel procurou fazer mudanças na forma de apreciação do veto presidencial por meio da apresentação, em 2005, de uma PEC que recebeu o número 57. Essa PEC propunha a alteração da CF no § 4º do artigo 66, que passaria a vigorar com o seguinte texto:

Art. 66.....

§ 4º O veto será apreciado separadamente, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto, aplicando-se no que couber, as disposições do Art. 65 desta Constituição. (NR).

Em sua justificativa, o Senador argumenta sobre a dificuldade de deliberação do Congresso Nacional no que se refere aos vetos, já que o assunto não foi resolvido adequadamente na Constituição de 1988 e tendo em vista a existência de um grande número de vetos sem deliberação, alguns apostos há vários anos, sem que se avaliem as razões de tal situação (MACIEL, 2005).

Verifica-se, nos dois projetos citados, a busca do mesmo objetivo: a apreciação do veto separadamente na Câmara dos Deputados e no Senado

Federal. A PEC apresentada pelo Senador Marco Maciel teve parecer favorável na CCJ e foi aprovada em votação no Plenário do Senado Federal e encaminhada em julho de 2008 à Câmara dos Deputados.

O Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP elaborou estudo sobre processo legislativo constante do Caderno de Pesquisa nº 5, onde tratou dos vetos presidenciais referentes ao período de 1989 a 1994. Os vetos totais incidem basicamente sobre projetos do Legislativo, correspondendo a quase 80% dos vetos; e os parciais, sobre projetos do Executivo - muito provavelmente em mudanças feitas pelo Legislativo. O poder de veto é usado de forma extensiva e, raramente, o Legislativo reverte a decisão do Executivo.

A análise dos dados apresentados pelo CEBRAP, conforme tabela abaixo, aponta para o fato de que o Executivo é capaz de limitar a participação do Legislativo na produção de leis propostas por ele próprio. Por outro lado, o Executivo tem barrado as leis propostas por parlamentares e até vetado integralmente os projetos que recebe para sanção.

**TABELA B** - Projetos com vetos totais e parciais, segundo origem – 1989-94

| Origem      | Vetos totais      |       | Vetos parciais    |       |
|-------------|-------------------|-------|-------------------|-------|
|             | Números absolutos | %     | Números absolutos | %     |
| Executivo   | 17                | 11,6  | 100               | 62,5  |
| Legislativo | 114               | 78,8  | 41                | 26,2  |
| Judiciário  | 15                | 10,2  | 18                | 11,2  |
| Total       | 146               | 100,0 | 160               | 100,0 |

Fonte: CEBRAP - Cadernos de Pesquisa, nº 5, outubro de 1996

## 5. SEPARAÇÃO DOS PODERES

Coube a Montesquieu, citado por Bonavides (1999), em sua obra o “Espírito das Leis”, consagrar a teoria da tripartição dos poderes, mais conhecida no mundo como o princípio da separação dos poderes. Doutrina o autor que todo homem que possui o poder tende a abusar do mesmo. O abuso iria até onde encontrasse limites. Assim, visando evitar tal abuso, seria necessário organizar a sociedade de tal modo que o poder limitasse o próprio poder. Ferreira Filho (2002, p. 109), argumenta:

O poder do estado, para que não se torne abusivo, tem de ser dividido e distribuído de tal sorte que a independência recíproca e especialização numa das funções básicas dos que contam com frações da soberania, impeça que qualquer um possa oprimir a quem seja. O poder, portanto, se divide em poderes que são, em última análise, órgãos independentes e relativamente especializados do Estado.

A doutrina da separação dos poderes tem por finalidade destacar três funções estatais, quais sejam, legislar, administrar e julgar, e atribuí-las a órgãos distintos, visando a que cada um exerça sua atribuição com autonomia. E continua Ferreira Filho (2005, p. 134):

Foi a partir da obra de John Locke que surgiu a primeira doutrina moderna da separação dos poderes. O pensador examinando o Estado inglês vislumbrou a existência de três funções estatais (legislativa, executiva e federativa) exercidas por dois entes independentes. O Poder Legislativo exercia a função de editar leis, enquanto o monarca desenvolvia as funções executiva e federativa.

Entretanto, a concepção clássica da separação dos poderes é elaboração de Montesquieu. Ao analisar a Constituição da Inglaterra, o autor identificou em cada Estado três categorias de poder: o legislativo, o executivo - das coisas que dependem do direito das gentes -, e o poder executivo das coisas que dependem do direito civil, que corresponde ao poder judiciário (BONAVIDES, 1999).

No Brasil, o princípio da separação dos poderes, a seguir transcrito, encontra-se positivado no artigo 2º, da Constituição Federal, como cláusula pétrea, portanto insuscetível de ser objeto de emenda constitucional, de acordo com o artigo 60, § 4º, III, da Constituição Federal (BASTOS, 2000): “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Porém essa independência não é absoluta, ou seja, a interferência de um poder no outro é permitida para que se estabeleça um sistema de freios e contrapesos que,

por sua vez, poderá produzir o equilíbrio necessário à realização do bem comum (SILVA, 2008).

A Constituição Imperial de 1824, adotava a separação de poderes de quatro naturezas, pois, além do legislativo, executivo e judiciário, havia o poder moderador exercido pelo Imperador e que regulava os demais. Desde a Constituição Republicana de 1891, o Brasil adota o sistema de tripartição da separação de poderes (BONAVIDES, 2005).

Atualmente, a doutrina da separação dos poderes encontra-se relativizada, não podendo ser interpretada com a mesma rigidez de outros tempos. O Direito Constitucional contemporâneo adota um mecanismo de controle recíproco entre os poderes, denominado sistema de freios e contrapesos (MORAES, 2004). Desta forma, distribui-se a cada poder uma função típica preponderante, mas não exclusiva e, subsidiariamente, funções atípicas, visando o controle dos demais poderes (TEMER, 2008). Portanto, o sistema da tripartição de poderes adotado pela Constituição, possibilita que cada poder exerça uma atividade prevalente (típica), mas não exclusiva e, ao mesmo tempo, exerça funções secundárias (atípicas) não preponderantes com o objetivo de controle mútuo da atuação de cada órgão. As funções típicas do Legislativo, Executivo e Judiciário são, em razão da preponderância, legislar, executar e julgar (TEMER, 2008).

O Legislativo exerce, atipicamente, as funções de administrar e julgar. Tais funções estão regulamentadas nos artigos 51, IV e 52, XIII, da Constituição Federal. Os referidos artigos estabelecem a competência de cada uma das Casas do Congresso Nacional para disporem sobre a organização, política e provimento de cargos de seus serviços. O artigo 52, I e II, define que é de competência privativa do Senado Federal julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles, bem como processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade, estas não representam função legislativa.

Cabe também ao Executivo as funções de julgar e legislar. A todo o instante a administração pública defere ou indefere pedidos de administradores, aprecia defesas de recursos administrativos. Para tanto, o Executivo está organizado em

instâncias recursais, criando, no seu interior, tribunais administrativos (TEMER, 2008). Outra função que permite ao Executivo legislar está definida no art. 62, da Constituição Federal, que autoriza a edição de medidas provisórias e o caput em conjunto com o § 2º do art. 68 da Constituição possibilita ao Presidente da República elaborar leis delegadas.

O judiciário exerce a função legislativa ao elaborar seus regimentos internos e a função administrativa, ao organizar seus serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei, bem como ao conceder licenças e férias aos magistrados e serventários que lhes forem imediatamente vinculados, tais dispositivos figuram no artigo 96, inciso I, alíneas a, b e f, da Constituição Federal.

Na Constituição brasileira encontram-se inúmeros casos do sistema de freios e contrapesos, como exemplo: por parte do executivo, o veto presidencial (CF, art. 66 § 1º); por parte do legislativo o poder de fiscalização direto (CF, art. 49, X); por parte do poder judiciário o controle da constitucionalidade das leis.

Poder em demasia conferido ao Presidente da República, combinado com a relação política com o congresso, pode transformar o Poder Executivo em uma instância constitucional ditatorial, relegando ao Legislativo menor representatividade. No entanto, a falta de maioria parlamentar alinhada ao Executivo, sobreporá o Poder Legislativo, impondo ineficiência à Administração do Estado (DALLARI, 2005).

O controle recíproco entre os poderes através do sistema de freios e contrapesos, citado acima por Moraes, é exercido pelo Poder Executivo relativamente ao Legislativo principalmente por meio do veto presidencial, aos projetos encaminhados ao Presidente da República para sanção, conforme disposto no artigo 66 da Constituição Federal. No entanto, exerce também o Legislativo controle sobre o Executivo, quando do encaminhamento do veto Presidencial ao Congresso Nacional

Para Mário Casasanta (1949, p. 49) “o poder de veto supõe um sistema de governo em que haja divisão de poderes, dos quais um formula a norma jurídica, outro a executa em vista de determinados escopos, outro a faz valer nos casos particulares”.

## **5.1. Iniciativa das leis**

Segundo Moraes (2004), a iniciativa de lei é a prerrogativa que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Congresso Nacional, podendo ser realizada tanto pelos parlamentares como por outras pessoas legitimadas.

Conforme prescrito no artigo 61 da Constituição Federal, a iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos. Portanto, não são apenas os parlamentares que possuem a iniciativa de propor a criação de novas leis, uma vez que a Constituição Federal concede a outras pessoas e órgãos a possibilidade de iniciar o processo legislativo. No entanto, a Constituição reservou a iniciativa de lei de determinadas matérias exclusivamente a um único titular, o qual possui interesse predominante naquele assunto. São legitimados à iniciativa privativa sobre assuntos de seu interesse, o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e o Procurador-Geral da República.

Na iniciativa de lei será definido qual será a casa do Congresso Nacional que irá apreciar primeiramente o conteúdo do projeto de lei. A iniciativa dos parlamentares será analisada pela Casa a que pertencem. Os projetos de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos cidadãos terão início na Câmara dos Deputados e serão revisados pelo Senado Federal, conforme disposto nos artigos 61, § 2º e 64, “caput”, da Constituição Federal.

### **5.1.1. Iniciativa do Poder Judiciário**

A Constituição Federal reservou a iniciativa legislativa de determinadas matérias de interesse preponderante do Poder Judiciário ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, bem como aos Tribunais de Justiça estaduais e do Distrito Federal. O artigo 96, II, da Constituição Federal determina os conteúdos de iniciativa exclusiva do Poder Judiciário, estabelecendo que cabe privativamente ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça

propor os projetos de leis que versem sobre sua administração interna ao Poder Legislativo. A fixação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) será atribuída por meio de lei ordinária, de iniciativa do Presidente do STF (MORAES, 2004).

### **5.1.2. Iniciativa do Executivo**

Algumas matérias são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, em razão de se tratar de assuntos de seu interesse preponderante. Essas matérias estão previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal:

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Compete também ao Poder Executivo a tarefa de elaborar a proposta orçamentária anual e submeter à deliberação parlamentar, conforme dispõem os artigos 84, XIII e 165, da Constituição Federal.

Conforme Moraes (2004), o vício de iniciativa exclusiva do Presidente da República não pode ser suprido pela futura sanção presidencial, ou seja, se um projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo for apresentado por um deputado, aprovado pelo Congresso Nacional e receber a sanção presidencial, o vício inicial não será convalidado e a lei, conseqüentemente, será inconstitucional.

### **5.1.3. Iniciativa do Ministério Público**

A Constituição vigente conferiu ao Ministério Público a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, podendo propor a criação e extinção dos cargos da instituição e de seus serviços auxiliares (artigo 127, § 2º, CF). Além disso, em seu artigo 128, § 5º, a Constituição faculta ao Procurador-Geral da República a iniciativa de lei complementar para dispor sobre a organização, atribuição e o estatuto do Ministério Público da União.

### **5.1.4. Iniciativa Popular**

A iniciativa popular constitui uma inovação da Constituição Federal de 1988, que a consagrou como forma de exercício da soberania popular (artigo 14, § 3º, CF). Visa possibilitar a participação direta do cidadão no processo de formação das leis ordinárias e complementares (MORAES, 2004).

A iniciativa popular de lei na esfera federal somente poderá ser exercida com a manifestação de no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitorados de cada um deles (artigo 61, § 2º, CF).

### **5.1.5. Medida Provisória**

O art. 62 da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32 de 2001, faculta ao Presidente da República, em situações de urgência e relevância, emitir medidas provisórias com força de lei no ato de sua promulgação. O referido artigo vigora atualmente nos seguintes termos:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art.167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Michel Temer (2008) deixa claro que a Medida Provisória não é uma lei, e sim um ato que tem força de lei e esclarece que “lei é ato nascido no Poder Legislativo que se submete a um regime jurídico predeterminado na Constituição, capaz de inovar originariamente a ordem jurídica, ou seja, criar direitos e deveres”.

Diferentemente do que ocorre na Constituição Italiana<sup>10</sup>, que inspirou a criação da Medida Provisória pelo constituinte brasileiro, no Brasil não há previsão de responsabilidade política do Presidente da República no caso de não aprovação da Medida Provisória.

As Medidas Provisórias só podem ser editadas pelo Presidente da República, não sendo permitida a adoção desta norma por Estados e Municípios, em decorrência de ser a Medida Provisória uma exceção ao princípio segundo o qual legislar compete ao Poder Legislativo (MICHEL TEMER, 2008).

A Medida Provisória nasce como diploma normativo pela simples manifestação do Presidente da República. Sua discussão é posterior a sua entrada em vigor. É então submetida ao Congresso Nacional, que deverá apreciá-la no prazo de 60 dias a contar de sua publicação. Caso aprovada, a Medida Provisória será convertida em lei e se rejeitada, o Congresso Nacional deve regulamentar as relações jurídicas que dela decorram através de Decreto Legislativo. Porém, enquanto o referido Decreto não é editado, até 60 dias após a rejeição ou perda de eficácia da Medida Provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas (CF, artigo 62, § 11). A Emenda Constitucional nº 32 alterou o prazo de validade da Medida Provisória, bem como levantou impedimento à sua reedição. No entanto, poderá ser prorrogada por 60 dias, uma única vez, em caso de decurso do primeiro prazo sem a conclusão da devida apreciação pelo Congresso Nacional; e não é mais admitida à alteração do texto, como ocorria quando era possível sua reedição.

A votação das Medidas Provisórias se inicia na Câmara dos Deputados. Uma Comissão Mista de Deputados e Senadores as examinará e sobre elas emitirá parecer, especialmente sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais, relevância e urgência. Não sendo apreciada em até 45 dias, contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se finalize a votação, todas as demais deliberações legislativas da casa em que estiver tramitando (CF, artigo 62, § 6º).

Segundo Ferreira Filho (2002), o texto constitucional não é explícito sobre a

---

<sup>10</sup> Na Itália parlamentarista, a edição do ato normativo importa na responsabilidade do Governo, a recusa em converter em lei a medida provisória tem a grave consequência de provocar a queda do Gabinete.

hipótese da necessidade da medida provisória aprovada pelo Senado com emendas ao texto aprovado pela Câmara voltar, na forma de projeto de lei de conversão, àquela Casa, como no procedimento legislativo comum. Conclui o autor que a lógica manda que sim.

Michel Temer (2008) esclarece que, em decorrência da expressão *subseqüentemente*, pode nos parecer que a Câmara e o Senado têm 45 dias cada, com o conseqüente sobrestamento das demais proposições, para apreciação da matéria em questão. Constitucionalmente, o prazo para apreciação dessa matéria é de 60 dias no máximo e, ao somarmos os 45 dias de cada Casa, chegaremos a 90 dias, o que excede o prazo constitucional fixado para a validade inicial da Medida Provisória. Assim, mediante Resolução, deverá o Poder Legislativo disciplinar a tramitação interna de modo a permitir que esse prazo de 60 dias seja utilizado em comum pela Câmara e pelo Senado, a fim de efetivar a tramitação.

O Presidente da República deverá sancionar ou vetar, total ou parcialmente, o projeto de lei de conversão, se este alterar o que consta da Medida Provisória (CF, artigo 62, § 12): “Parece-me que apenas no caso de alteração é que se exige manifestação do Presidente da República mediante sanção ou veto” (MICHEL TEMER, 2008, p. 156).

A decisão de recorrer ou não ao uso desse instituto cabe ao próprio Executivo. A medida Provisória se constitui no principal mecanismo institucional por meio do qual o Executivo é dotado da capacidade de determinar a agenda dos trabalhos legislativos. A função das Medidas Provisórias se desfigurou quase que totalmente de seu sentido original. Na prática, tornou-se um instrumento para que o Chefe do Poder Executivo legisle em assuntos diversos, mesmo em descumprimento aos requisitos de urgência e relevância com redução da atuação do Poder Legislativo. Em virtude do conseqüente trancamento da pauta da Casa Legislativa em que tramita a Medida Provisória, no prazo de 45 dias de sua edição, essa é uma situação preocupante porque não pode essa Casa deliberar sobre diversos assuntos relevantes para a sociedade. E, o que é pior, reduz o Poder Legislativo a servir de mero espectador dos mandos e desmandos do Poder Executivo.

O Deputado Federal Regis de Oliveira (PSC-SP) tem buscado soluções para que o Poder Legislativo volte a exercer suas atividades de legislador e fiscal dos

atos do Poder Executivo. Nesse sentido apresentou Questão de Ordem em Plenário para defender a tese de que as resoluções previstas no inciso VII do art. 59 da Constituição Federal não estão subordinadas ao trancamento da pauta, pois não se incluíam na definição de "deliberações legislativas" sujeitas a sobrestamento por medidas provisórias, nos termos do § 6º do art. 62 da Constituição; alegou que as resoluções podem ser caracterizadas como matéria administrativa, *interna corporis*, que se excluem do âmbito da lei; concluiu afirmando que toda matéria administrativa afeta ao conhecimento do Plenário da Câmara não fica inibida em face de medida provisória que esteja aguardando deliberação. Destarte, as atividades legislativas referentes à discussão e votação de emendas à Constituição, leis complementares, leis delegadas, decretos legislativos, resoluções e leis ordinárias, que não podem ser objeto de Medidas Provisórias, teriam sua continuidade garantida.

Segundo Ferreira Filho (2005), no âmbito doutrinário há os que sustentam ser a Medida Provisória imprescindível à arquitetura do Estado brasileiro na condição de instrumento de governabilidade. Diante da pulverização do sistema partidário, o Governo encontra muita dificuldade em constituir uma maioria que lhe dê apoio e faça aprovar as normas de que necessita.

A Constituição vigente provê ao processo legislativo os instrumentos para a aceleração da atividade de elaboração das leis: por exemplo, a lei delegada e o procedimento de urgência - por força deste, aproximadamente em cem dias, o Governo poderá ter a lei que demandar, uma vez que o Congresso esteja de acordo com a proposição. Muitas das Medidas Provisórias editadas poderiam perfeitamente aguardar esse prazo. Em suma, Ferreira Filho (2005) considera ser a medida provisória desnecessária.

A conveniência e o comodismo levaram o Governo a usar e abusar da edição de Medidas Provisórias. Aos olhos do Presidente da República é mais prático editar os projetos de lei originados nos Ministérios como Medida Provisória, com justificativa de urgência e interesse público relevante, do que enviá-los ao Congresso como projetos de lei. Essas Medidas Provisórias costumam ser submetidas à avaliação de comissões especiais. Observa-se que essas comissões acabam nunca se reunindo e o texto das Medidas Provisórias jamais é analisado a fundo. Ao analisar a quantidade de Medidas Provisórias editadas no período de 2006 a 2009, constantes do quadro apresentado a seguir, é possível aferir que a

eventualidade de seu exame superficial motive o Presidente da República a recorrer abusivamente às Medidas Provisórias. Nesse período foram editadas 189 Medidas Provisórias, das quais 164 foram convertidas em lei - ou seja, 86,77% delas foram aprovadas pelo Legislativo.

**TABELA C - Medidas Provisórias editadas no período 2006-2009**

| <b>Situação</b>     | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>Total</b> |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <b>Convertida</b>   | 59          | 61          | 35          | 09          | 164          |
| <b>Rejeitada</b>    | 03          | 04          | 03          | -           | 10           |
| <b>Revogada</b>     | -           | 03          | 01          | -           | 04           |
| <b>Tramitando</b>   | -           | -           | -           | 05          | 05           |
| <b>Sem eficácia</b> | 04          | 01          | 01          | -           | 06           |
| <b>Total</b>        | 66          | 69          | 40          | 14          | 189          |

*Fonte dos dados:*

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Quadro/\\_Quadro%20Geral.htm#posterioremc](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm#posterioremc)

## 6. APRECIÇÃO DOS VETOS

O instituto constitucional do veto presidencial impõe prazos definidos a serem cumpridos tanto pelo Presidente da República, para vetar e encaminhar as fundamentações ao Presidente do Senado Federal, que por sua vez, deve observar prazos definidos para comunicação e apreciação do veto pelo plenário do Congresso Nacional. Vale lembrar que para derrubar um veto, há necessidade do voto da maioria absoluta dos integrantes de cada Casa do Congresso Nacional, ou seja, 257 Deputados e 41 Senadores.

De acordo com o Relatório da Presidência do Senado Federal (2008), ao final do ano de 2008, havia 1161 vetos aguardando apreciação pelo Congresso Nacional. Analisando os dados da tabela abaixo:

**TABELA D - Total de Vetos tramitando ao final de 2008<sup>11</sup>**

| MATERIAS     | VETO PARCIAL    |       | VETO TOTAL      |      | TOTAL           |       |
|--------------|-----------------|-------|-----------------|------|-----------------|-------|
|              | Número absoluto | %     | Número absoluto | %    | Número absoluto | %     |
| <b>PLV</b>   | 442             | 38,07 | -               | -    | 442             | 38,07 |
| <b>PLC</b>   | 319             | 27,47 | 31              | 2,68 | 350             | 30,15 |
| <b>PLS</b>   | 131             | 11,28 | 10              | 0,86 | 141             | 12,14 |
| <b>PL</b>    | 228             | 19,63 | -               | -    | 228             | 19,64 |
| <b>TOTAL</b> | 1120            | 96,46 | 41              | 3,54 | 1161            | 100   |

*Fonte dos dados: Relatório da Presidência do Senado Federal*

Analisando o período de 2006 a 2008, no que se refere ao acúmulo de vetos, notamos que a cada ano os vetos vêm se acumulando em decorrência da falta de interesse do Legislativo em apreciar os vetos presidenciais.

<sup>11</sup> Vetos referentes a 220 projetos

**TABELA E - Vetos parciais e totais no período de 2006 a 2008**

| MATÉRIA | 2006 <sup>12</sup> |       | 2007 <sup>13</sup> |       | 2008 <sup>14</sup> |       | TOTAL DE VETOS |
|---------|--------------------|-------|--------------------|-------|--------------------|-------|----------------|
|         | PARCIAL            | TOTAL | PARCIAL            | TOTAL | PARCIAL            | TOTAL |                |
| PLV     | 37                 | -     | 124                | -     | 85                 | -     | 246            |
| PLS     | 44                 | 4     | 76                 | 4     | 43                 | 3     | 174            |
| PLC     | 113                | 5     | 79                 | 4     | 35                 | 13    | 249            |
| PL      | 17                 | -     | 24                 | -     | 206                | -     | 247            |
| TOTAL   | 211                | 9     | 303                | 8     | 369                | 16    | 916            |
|         | 220                |       | 311                |       | 385                |       |                |

Fonte dos dados: Relatório da Presidência do Senado Federal<sup>15</sup>

As deliberações sobre os vetos são diferentes das votações de projetos. Aos Senadores e Deputados é distribuída uma lista detalhada dos vetos, denominada cédula única, na qual estão indicados os projetos de lei em questão e, se for o caso, os respectivos dispositivos vetados. O parlamentar então tem a seguinte opção de escolha: sim, para manter o veto, não para rejeição do veto e pode também optar pela abstenção.

Durante sua gestão frente à Presidência do Congresso Nacional<sup>16</sup>, o Senador Garibaldi Alves, realizou duas sessões conjuntas, para apreciação dos vetos presidenciais. A primeira sessão foi realizada em 27 de março de 2008<sup>17</sup>, para apreciação de 74 vetos, referentes a 19 projetos, todos considerados consensuais. Todos os vetos analisados nesta sessão foram mantidos pelos parlamentares, quando o Senador Garibaldi frisou que a Constituição determina que, uma vez lidos em plenário, os vetos devem ser apreciados em sessão conjunta do Senado Federal e da Câmara dos Deputados no prazo de 30 dias<sup>18</sup>. Além dos 74 vetos mantidos, outros 19 itens da pauta, contendo 139 vetos, foram arquivados por já terem perdido sua validade.

<sup>12</sup> Vetos de 2006 referentes a 34 projetos

<sup>13</sup> Vetos de 2007 referentes a 41 projetos

<sup>14</sup> Vetos de 2006 referentes a 49 projetos

<sup>15</sup> Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/resenha/default.asp>

<sup>16</sup> De 12 de dezembro de 2007, até fevereiro de 2009.

<sup>17</sup> Anteriormente a esta sessão, havia mais de dois anos que o Congresso Nacional não se reunia para apreciação dos vetos presidenciais.

<sup>18</sup> Nesta sessão foram lidos 15 novos vetos encaminhados ao Legislativo pelo Presidente da República.

**TABELA F** - Vetos apreciados pelo Congresso Nacional em sessão do dia 27/03/2008

| MATERIAS | VETOS MANTIDOS |       |                | VETOS PREJUDICADOS |       |
|----------|----------------|-------|----------------|--------------------|-------|
|          | PARCIAL        | TOTAL | TOTAL DE VETOS | PARCIAL            | TOTAL |
| PLV      | 03             | -     | 03             | 15                 | -     |
| PLC      | 30             | 3     | 33             | 12                 | -     |
| PLS      | 36             | 2     | 38             | 1                  | -     |
| PL       | -              | -     | -              | 111                | -     |
| TOTAL    | 69             | 5     | 74             | 139                | -     |

*Fonte dos dados: Relatório da Presidência do Senado Federal*

A segunda sessão para apreciação de vetos durante a Presidência do Senador Garibaldi Alves foi realizada no dia 15/04/2008, ocasião em que foram examinados vetos presidenciais referentes a 34 projetos, dentre os quais nove receberam veto total e 27 receberam veto parcial. No total foram apreciados 97 dispositivos. Mais uma vez todos os vetos apreciados foram mantidos pelo Legislativo.

**TABELA G** - Vetos apreciados pelo Congresso Nacional em sessão do dia 15/04/2008

| MATERIAS | MANTIDOS |       |                | REJEITADOS |       |
|----------|----------|-------|----------------|------------|-------|
|          | PARCIAL  | TOTAL | TOTAL DE VETOS | PARCIAL    | TOTAL |
| PLV      | 17       | -     | 17             | -          | -     |
| PLC      | 62       | 5     | 67             | -          | -     |
| PLS      | 9        | 4     | 13             | -          | -     |
| PL       | -        | -     | -              | -          | -     |
| TOTAL    | 88       | 9     | 97             | -          | -     |

*Fonte dos dados: Relatório da Presidência do Senado Federal*

Neste ano de 2009, o Congresso Nacional, sob Presidência do Senador José Sarney, também se reuniu em duas sessões para apreciação dos vetos presidenciais. A primeira sessão ocorreu no dia 06 de maio quando foram apreciados 934 vetos referentes a 129 projetos – todos considerados consensuais. Também, nessa sessão, todos os vetos foram mantidos pelo Congresso Nacional.

Pode-se observar que o número de projetos é muito menor que o de vetos, o que é possível porque os vetos podem ser totais – quando incidem sobre todo o projeto – ou parciais – quando um ou vários trechos do projeto são vetados. Assim, um projeto pode receber vetos parciais a diversos trechos de seu texto.

**TABELA H - Vetos apreciados pelo Congresso Nacional em 2009**

| MATERIAS | MANTIDOS<br>SESSÃO DE 06/05/2009 |       |                      | MANTIDOS<br>SESSÃO DE 13/05/2009 |       |                      |
|----------|----------------------------------|-------|----------------------|----------------------------------|-------|----------------------|
|          | PARCIAL                          | TOTAL | TOTAL<br>DE<br>VETOS | PARCIAL                          | TOTAL | TOTAL<br>DE<br>VETOS |
| PLV      | 379                              | -     | 379                  | 38                               | -     | 38                   |
| PLC      | 204                              | 19    | 223                  | 8                                | 7     | 15                   |
| PLS      | 97                               | 7     | 104                  | 31                               | 2     | 33                   |
| PL       | 228                              | -     | 228                  | -                                | -     | -                    |
| TOTAL    | 908                              | 26    | 934                  | 77                               | 9     | 86                   |

*Fonte dos dados: Relatório da Presidência do Senado Federal*

A segunda sessão do Congresso Nacional, em 2009, para apreciação dos vetos presidenciais ocorreu no dia 13 de maio, quando foram apreciados 86 vetos referentes a 16 projetos. Mais uma vez todos os vetos apreciados pelo Congresso Nacional foram mantidos.

Nas duas sessões de 2009 do Congresso Nacional, por acordo entre os líderes partidários, somente foram apreciados os vetos que não geravam polêmica, por isso, todos foram mantidos. Vários vetos considerados polêmicos, já que não havia acordo sobre sua manutenção ou sua derrubada, foram retirados da pauta para uma posterior deliberação. Entre esses, está o veto a uma emenda ao PLV 18/06, que concedia aos benefícios pagos a aposentados e pensionistas o mesmo índice de reajuste – 16,67% – do salário mínimo em 2006.

Devido à grande quantidade de vetos que foram apreciados na sessão do Congresso Nacional ocorrida no dia 06/05/2009, vários parlamentares criticaram a forma como os vetos presidenciais têm sido votados. O Deputado Bruno Araújo, por exemplo, declarou que, ao votar em apenas uma sessão todos esses vetos, "o Congresso atende ao presidente de plantão, seja ele quem for". O Deputado sugeriu que os próximos vetos sejam analisados logo após sua apresentação pelo Presidente da República, "e não da forma atual, que é ruim para o processo

legislativo e depõe contra o Congresso Nacional".

Analisando as últimas sessões do Congresso Nacional para apreciação dos vetos, podemos concluir que o Congresso Nacional raramente rejeita um veto presidencial. A última vez em isso ocorreu, o Congresso derrubou os vetos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a dois projetos que davam reajuste salarial de 15% aos servidores da Câmara<sup>19</sup> e do Senado<sup>20</sup>. O veto ao aumento dos servidores da Câmara foi rejeitado com voto de 61 Senadores e na Câmara 410 Deputados se manifestaram pela derrubada do veto. O projeto de reajuste dos servidores do Senado foi derrubado com os votos de 61 senadores, enquanto 370 deputados votaram pela derrubada do veto, quando.

---

<sup>19</sup> PLC nº 1/2005 - Altera a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados

<sup>20</sup> PLS nº 371/2004 - Altera a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal do Senado Federal.

## 7. CONCLUSÃO

A Medida Provisória é um Instituto que representa uma exceção, pois confere funções legislativas ao Poder Executivo e cujos termos vigoram antes mesmo de sua apreciação pelo Congresso Nacional. Este apenas a ratifica uma vez decorrido o prazo legal. Tem tal Medida a prerrogativa de sobrestar outras deliberações afeitas ao Congresso Nacional, até que seja apreciada. Vigora preponderantemente ao projeto de lei de conversão, que a modificou, até que este ultime seu processamento pela sanção ou veto, que reforça mais ainda Executivo nessa matéria.

Em sua seara de origem, a Itália, a Medida Provisória se insere em contexto parlamentarista, que reforça o Parlamento na estrutura política do Estado. Aqui, no entanto, em contexto presidencialista, confere ainda mais poder ao Chefe do Executivo. É instrumento exclusivo do Poder Executivo, que detém a exclusividade da iniciativa de sua edição. Além disso, aprofunda o descompasso na correlação de força entre Legislativo e Executivo, uma vez que aquele já sofre emperramentos com a acúmulo dos vetos para apreciação, como demonstrado pelas tabelas D e E.

Ocorre que o Congresso Nacional não tem cumprido com sua função de apreciar os vetos presidenciais, ferindo assim o preceito do artigo 66 da Constituição, onde estão definidos os prazos de tramitação do veto. O poder de veto é utilizado de forma extensiva e, raramente, o Legislativo reverte a decisão do Executivo.

A análise da tabela D permite concluir que o Executivo, através de vetos parciais, limita a participação do Legislativo no processo de formação das Leis. Os vetos parciais e totais são utilizados de forma diferenciada, de acordo com a origem do projeto. Os vetos totais incidem preponderantemente sobre projetos do Legislativo. E os parciais, sobre os projetos do Executivo, predominantemente sobre mudanças feitas pelo Legislativo.

Uma vez que as deliberações dos vetos diferem das votações dos projetos, resulta que tal diferenciação constrange a atuação parlamentar, que fica restrita à manutenção ou rejeição do veto, ou mesmo à abstenção, sem espaço para o debate ou qualquer outra reflexão.

Os resultados obtidos na sessão para apreciação de vetos de 27 de março de 2008, conforme Tabela F, reforçam a conclusão de que o Legislativo abre mão da

sua participação na formação das Leis, quando deixa de apreciar os vetos, chegando alguns destes a perder a validade por decurso de prazo. Resultados semelhantes ocorreram nas sessões de dia 15 de abril de 2008 e 13 de maio do corrente ano - o Legislativo manteve todos os vetos então apreciados e raramente rejeitou algum veto presidencial, a não ser quando se tratou dos ajustes de salários do funcionalismo das Casas do Congresso Nacional, o que causa ainda maior desprestígio ao Poder Legislativo, que hoje vive grave crise.

Ao não cumprir algumas de suas funções mais importantes, além de se afastar da sociedade, o Congresso Nacional abdica de uma parcela de suas responsabilidades, que têm fundamento no princípio da tripartição dos poderes. A não apreciação dos vetos presidenciais é uma das causas para a perda de credibilidade do Legislativo. O Congresso Nacional tem permitido a acumulação dos vetos do Executivo, sem examinar as razões que motivaram o Presidente da República a não ratificar o que o Parlamento aprovou.

É o veto um instrumento de controle da ação parlamentar. No entanto, a prática tem demonstrado utilização diversa, principalmente quando se trata do veto parcial, o que transforma esse Instituto em instrumento do Presidente da República para exercer a função legislativa, o que configura não apenas um abuso, mas uma interferência do Poder Executivo nas funções exclusivas do Poder Legislativo. Opina Ferreira Filho (1971, p. 35):

A prática constitucional brasileira revela que no período posterior a 1926 os presidentes da República souberam transformar o veto parcial em instrumento de legislação, mudaram o seu caráter de 'faculté d'empêcher' para ' faculté de statuir'.

O veto parcial abre espaço para abuso ainda maior por parte do Poder Executivo, pois apenas parte do Projeto de Lei se transforma em norma legal, não raras vezes com espírito ou caráter claramente antagônico à proposição desejada pelo Legislativo. Isso é uma demonstração clara da vontade de legislar do Executivo. Pois, ao fazer uso do veto parcial, o Executivo nem sempre dá a devida atenção à limitação constante da Constituição Federal de admissibilidade exclusiva do veto parcial a texto integral do dispositivo.

É preciso mencionar que o caso da entrada em vigor de uma Lei originada em Projeto sancionado, cuja vigência quedou seccionada da parte vetada restabelecida

posteriormente, por força da derrubada do veto. Há o inconveniente dessa Lei ter tido sua vigência desmembrada, o que estabelece insegurança jurídica no país.

Loewesntiein citado por Ferreira Filho (2002, p. 156), opina:

Desde que as maiorias qualificadas para rejeitar o veto são apenas passíveis de lograr, em circunstâncias excepcionais, o Presidente, por meio do poder de veto, tornou-se um ativo participante do processo legislativo em vez de limitar-se a ser o fiel executor da vontade do Congresso.

Diante do exposto, concluímos que o veto deixou de ser apenas um instrumento de limitação do Poder Legislativo e passou a ser um instrumento de atuação positiva do Presidente da República na condução dos negócios de Estado. Levado pelo intervencionismo, na atualidade o veto fortaleceu enormemente a atuação do Chefe do Executivo.

## 8. BIBLIOGRAFIA

BASTOS, Marcelo Lessa. **Considerações sobre o veto presidencial aos projetos de lei**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/16047/15611>>. Acesso em: 8 maio 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório da Presidência**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/Relatorios%5FSGM/RelPresi/2007/RelPresi2007\\_952a975.pdf](http://www.senado.gov.br/Relatorios%5FSGM/RelPresi/2007/RelPresi2007_952a975.pdf)>. Acesso em: 03 de set. 2008.

BRITO, Luiz Navarro de. **O veto legislativo – Estudo Comparado**. Brasília: Ministério da Justiça, Serviço de Documentação, 1966.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Promulgação de emendas à Constituição: análise das divergências entre os textos aprovados em cada Casa do Congresso Nacional**. Monografia (Especialização) – Curso de Processo Legislativo da Câmara dos Deputados. 2007. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/posgraduacao/Andr%C3%A9%20Corr%C3%AAa%20de%20S%C3%A1%20Carneiro%20-%20monografia20curso%20PL%201%C2%AA%20ed.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2009.

CASTRO, José Nilo de. Considerações sobre o veto no Direito Comparado (Constituições brasileira e norte-americana). **Revista de Informação Legislativa**. a. 16, n. 64, p. 167 – 190, out./dez. 1979.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro: Feitas Bastos, 1977.

CEBRAP, Cadernos de Pesquisa n. 5. **Congresso Nacional: Organização, processo legislativo produção legal**. São Paulo: Entrelinhas, 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

FIGUEIREDO, Sara Ramos de. **Processo Legislativo**. 4. ed. atual. ampl. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1985.

GROHMANN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000 – 2003**. Disponível em: <<http://www.iuperj.br/biblioteca/teses/luis%20grohman.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2009.

INTERLEGIS. **Processo Legislativo** – Conceitos Básicos. Disponível em: <[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/20020208060029/20040416165033/20040422153729](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/20020208060029/20040416165033/20040422153729)>. Acesso em: 20 ago. 2008.

MACIEL, Marco. **Proposta de emenda à Constituição nº 52 de 2005**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=75570](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=75570)>. Acesso em: 02 abr. 2008.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O veto à emenda nº 3. **Jus Navigandi**. Teresina, a. 11, n. 1.377, 9 abr. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9723>>. Acesso em: 31 mar. 2009.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. O veto por inconstitucionalidade e o seu controle jurisdicional. **Revista da Ajuris: Doutrina e Jurisprudência**. v. 35, n. 109, p. 95-118, mar 2008.

PACHECO, Claudio, 1909. **Novo tratado das constituições brasileiras**. Brasília: Offset, 1992. v. 6

PATROCÍNIO, Carlos. **Proposta de emenda à Constituição nº 72 de 1999**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=41656](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=41656)>. Acesso em: 02 abr. 2008.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

RODRIGUES, Ernesto. **O veto no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981.

\_\_\_\_\_. **O veto no Direito comparado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

ROSA, Mauro Andrade. O veto nos Estados Presidencialistas (Algumas reflexões sobre o veto no Brasil e nos Estados Unidos). **Revista de Informação Legislativa**. a. 23, n. 89, p. 139 – 168, out./dez. 1986.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária – 200**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5643>>. Acesso em: 15 jul. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1964.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. rev. Atua. até emenda constitucional n. 56 de 20/12/2007. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. **O veto**. Controle jurídico do veto presidencial: é possível? É necessário? – 2003. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/26078/25641> EM 10/04/2009>. Acesso em: 15 jul. 2009.

# **ANEXOS**

## Anexo I – ADI 3719

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL – ELLEN GRACIE NORTHFLEET

02~

*"O desprezo pela Constituição faz instaurar um perigoso estado de insegurança jurídica, além de subverter, de modo inaceitável, os parâmetros que devem reger a atuação legítima das autoridades constituídas"* MINISTRO CELSO DE MELLO, ADI 2.105-DF, julgamento em 20.03.2000.

ADI 3719-6

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
Coordenação de  
Processamento Judicial  
02/05/2006 15:59 55533



O PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL, partido político

com representação no Congresso Nacional, com sede à SDS Edifício Venâncio V, sala 28, Brasília-DF, inscrito no CNPJ sob o nº, constituído conforme os dispositivos do art. 17, da Constituição Federal e da lei partidária – lei nº 9.096, de 1995, conforme Resolução 22083-TSE, por sua presidente nacional, Senadora da República Heloísa Helena Lima de Moraes Carvalho, brasileira, inscrita no CPF sob o nº, residente e domiciliada em Brasília-DF, por intermédio de seus advogados abaixo subscritos e firmados, devidamente constituídos, vem perante este Colendo Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 103, VIII e 102, I "a" e "p", da Constituição Federal e na Lei nº 9.868, de 1999, propor a seguinte:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

com pedido liminar em face do art. 104, § 1º, da Resolução nº 1,<sup>03</sup>  
de 1970, Regimento Comum do Congresso Nacional, por violação  
ao art. 66, §4º da Constituição Federal.

## I - INTRODUÇÃO

O § 4.º do artigo 66 da Constituição Federal determina que os vetos a proposições legislativas emanadas do Poder Legislativo serão apreciados em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro de, no máximo, de 30 dias do recebimento das razões dos mesmos. Não obstante, apesar do prazo dado pela Constituição Federal, há vetos que datam de 1995 aguardando apreciação pelo Poder Legislativo.

A presente propositura, a partir da constatação da existência da não apreciação desses vetos e do confronto com a literal disposição constitucional, deseja a declaração de inconstitucionalidade de dispositivo interno do Congresso Nacional, que estipula regra que implica na ineficácia da Constituição Federal.

O instituto do veto tem relação com a efetividade, com a concretude da atuação dos Poderes, em destaque o Poder Legislativo, e o fenômeno crasso da não apreciação dos vetos tem permitido o conflito das normas infraconstitucionais com os princípios e normas da Constituição Federal ligados ao tema.

## II - DO DISPOSITIVO INCONSTITUCIONAL

As resoluções são normas internas de cada Casa Congressual, ou do próprio Congresso Nacional, elencadas nos artigos 51 e 52 da Constituição

Federal. Assim como os decretos legislativos, tratam as resoluções de temas de exclusiva competência do Legislativo (Constituição Federal, art. 48, *caput*). <sup>3</sup> *de*

O inconstitucional art. 104, § 1º da Resolução 1-CN, de 1970, regulando a apreciação do veto presidencial, determina:

*Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 (setenta e duas) horas, para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional, designação da Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecimento do calendário de sua tramitação.*

*§ 1º O prazo de que trata o §4º do art. 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria.\**

Trata-se de ato legislativo geral, abstrato e impessoal, norma que diretamente regula o §4º do art. 66 da Constituição Federal e que regulamenta o processo legislativo relativamente ao prazo para o trâmite dos vetos presidenciais.

É, portanto, norma geral, autônoma e abstrata que possui efeitos *erga omnes*, reguladora direta da Constituição e passível de controle abstrato da constitucionalidade, conforme verificamos em precedentes do STF:

CONTEÚDO NORMATIVO DA RESOLUÇÃO EMANADA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - RELATIVA INDETERMINAÇÃO SUBJETIVA DE SEUS DESTINATÁRIOS - QUESTÃO PRELIMINAR REJEITADA. - A noção de ato normativo, para efeito de controle concentrado de constitucionalidade, pressupõe, além da autonomia jurídica da deliberação estatal, a constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade. Esses elementos - abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade - qualificam-se

como requisitos essenciais que conferem, ao ato estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou de condutas individuais. ADI-MC 2321/DF - Relator Min. CELSO DE VELLO. Julg. em 25.10.2000 - Tribunal Pleno. DJ de 10.06.2005, p. 04.

4  
05 ✓

### III - LEGITIMIDADE

Por força do art. 103, VIII da Constituição Federal, assim como do art. 2º, VIII da Lei nº 9.868, de 1999, o Partido Socialismo e Liberdade, que tem em seus quadros sete deputados federais e uma senadora, representa-se no Congresso Nacional e possui a legitimidade ativa universal necessária para a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade.

### IV - O PROCESSO LEGISLATIVO ORDINÁRIO

Os procedimentos que constituem o processo legislativo de normas federais ocorrem, ordinariamente, no âmbito do Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Constituição Federal, art. 44, *caput*), dentro da técnica da triplice repartição de Poderes - que configura uma das características dos Estados de Direito contemporâneos, ao lado da existência do primado da lei e da enunciação e garantia dos direitos fundamentais<sup>1</sup>.

No Estado de Direito, a função de editar normas gerais compete ao Poder Legislativo, que o faz com o concurso do Poder Executivo (Constituição Federal, art. 48, *caput*) - que, por sua vez, se utiliza dos institutos da *sanção*,

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 20.<sup>a</sup> ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 112-113

5  
*promulgação e publicação* -, cabendo ao Poder Judiciário aplicar tais normas gerais na solução dos conflitos submetidos ao seu julgamento<sup>2</sup>.

A produção de normas gerais de direito, portanto, é ato complexo que envolve o Legislativo e o Executivo, eis que estes se manifestam como "*vontades homogêneas tendentes a um mesmo fim*".<sup>3</sup>

Uma vez concluída a tramitação de um projeto no âmbito do Poder Legislativo com a sua aprovação, o que pressupõe a aquiescência tanto da Câmara dos Deputados como do Senado Federal, o projeto é remetido, pela Casa em que tramitou por último, ao Presidente da República para sanção (Constituição Federal, art. 66, *caput*). Está-se, ainda, na fase constitutiva do processo legislativo, mas deste momento em diante, inicia-se, a chamada *deliberação executiva*, que vem a ser a última etapa do processo legislativo no que tange à apreciação de um projeto (MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*, 11.<sup>a</sup> ed. São Paulo, Editora Atlas, 2002, p. 538).

A partir do momento em que o Presidente da República recebe um projeto de lei aprovado pelas duas Casas do Congresso Nacional, tem ele 15 dias úteis para optar por uma de quatro situações (Constituição Federal, art. 66): sancionar a totalidade do projeto; vetar a totalidade do projeto; vetar parte ou partes do projeto – o que implica na sanção do restante – ou não expressar opção alguma, o que ocasionará a sanção do projeto.

<sup>2</sup> RÁO, Vicente. *O Direito e a Vida dos Direitos*. 5.<sup>a</sup> ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 283.

<sup>3</sup> LUCIFREDI, Roberto. *Atti complessi*. In *Novissimo Digesto Italiano*. 3.<sup>a</sup> ed. Turim, 1957, v. 1, t. 2, p. 1500-1501. Apud FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 4.<sup>a</sup> ed. São Paulo, Saraiva, 2001, p. 206.

O veto é a discordância do Presidente da República acerca da totalidade ou de apenas uma ou mais partes do ato legislativo emanado do Congresso Nacional. Seja integral ou parcial, o veto tem que ser fundamentado pelo Presidente da República com base em dois argumentos: por considerar o projeto inconstitucional ou por considerá-lo contrário ao interesse público.

Para o caso presente importa mencionar que, na possibilidade do Chefe do Executivo vetar o projeto (Constituição Federal, art. 66, § 1.º), tal discordância obriga ao reexame do projeto (veto total) ou da parte vetada (veto parcial).

### III – O VETO NA CF/88

O veto é instituição própria de regimes presidencialistas e surgiu, nos moldes do que é praticado hoje universalmente, nos Estados Unidos, embora PAULINO JACQUES (*Curso de Direito Constitucional*, 4.ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1964, p. 147) registre que os romanos conheceram uma forma rudimentar de veto, pela qual os *tribunos plebei* invalidavam atos emanados do Senado.

O veto *suspensivo*, nascido no constitucionalismo anglo-americano, obriga nova deliberação pelo Legislativo da proposta legislativa não aceita pelo Executivo. De acordo com FERREIRA FILHO (*Do Processo Legislativo*, 4.ª ed. São Paulo, Saraiva, 2001, p.223-224), o efeito do veto suspensivo é o de "*alongar o processo legislativo, impondo a reapreciação do projeto pelo Congresso, à luz das razões da discordância presidencial*".

A Constituição de 1988 restaurou a reapreciação apenas do veto e não mais do projeto como um todo (art. 66, § 4.º). Foram mantidas a sanção tácita, que passou, porém, de 10 dias úteis para 15 dias úteis (art. 66, § 3.º) e a análise unicameral com *quorum* de maioria absoluta e em sistema de votação secreta (art. 66, § 4.º). Estabeleceu-se, ainda, um prazo para votação do veto: até 30 dias a contar do seu recebimento (art. 66, § 4.º). Em caso contrário, sobrestava-se a tramitação das outras proposições (art. 66, § 6.º).

#### IV - A INEFICÁCIA DA CONSTITUIÇÃO QUANTO À APRECIACÃO DE VETOS

A Constituição de 1988 determina que haja apreciação do veto pelo Congresso Nacional, estabelece um prazo que isso ocorra e impõe uma sanção em caso de descumprimento. Conforme já mencionado, os vetos no Brasil são classificados como *suspensivos* ou *superáveis*. Entretanto, o que se observa, na prática é que, em muitos casos, têm vigorado o *veto absoluto*, pela ausência de votação dos vetos pelo Congresso Nacional.<sup>4</sup> E quando são votados, não se observa o prazo previsto no § 4.º do art. 66 da Constituição Federal, restando inócua, imprestável a sanção prevista no § 6.º do mesmo artigo.

Um dos motivos determinantes para tal situação está no texto do Regimento Interno do Congresso Nacional (denominado de Regimento Comum). O questionado § 4.º do art. 104 do referido Regimento Interno contraria diretamente o §

<sup>4</sup> É o que ocorre, por exemplo, no caso do veto total ao Projeto de Lei n.º 99/1993, que "dispõe sobre a política nacional de saneamento, seus instrumentos e de outras providências", objeto da Mensagem 107/1995, enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional em 05 de janeiro de 1995. Ou do veto total ao Projeto de Lei n.º 248, de 1993, que "regulamenta o parágrafo terceiro do art. oitavo das disposições constitucionais transitórias, dispondo sobre a reparação de natureza econômica", que constituiu a Mensagem 112/1995 de 09 de janeiro de 1995. Até o momento esses vetos não foram apreciados pelo Poder Legislativo, conforme determina o referido § 4.º do art. 66 da Constituição Federal. O mesmo se pode dizer da Mensagem n.ºs 114/1995, de 09.02.1995 e de inúmeras outras. Para outros exemplos, o site do Senado Federal na internet é um manancial bastante fecundo: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

8  
09 w  
4.º do art. 66 da Constituição, afirmando que: "o prazo de que trata o § 4.º do art. 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria".<sup>5</sup>

O citado dispositivo do Regimento Comum está frontalmente em desacordo com o texto constitucional, que diz:

"Art. 66....."

§ 4. O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e Senadores, em escrutínio secreto."

Pelo confronto dos dois dispositivos, verifica-se que o Regimento Interno do Congresso Nacional alterou a contagem do prazo de 30 dias estabelecido na Constituição para apreciação de vetos presidenciais. Nesta, tal prazo conta-se do recebimento do veto pelo Presidente do Senado Federal (CF, art. 66, §§ 1.º e 4.º). Pelo Regimento, da convocação de sessão para votá-lo.

Neste último caso, presume-se que (1) deve haver uma sessão convocada para deliberar sobre veto e que (2) se não houver convocação de sessão, não corre o prazo de 30 dias estabelecido no § 4.º do art. 66 da Constituição Federal.

O art. 106 do referido Regimento informa que o veto será apreciado em sessão conjunta "no dia fixado no calendário". Isto porque o *caput* do art. 104 do Regimento Interno do Congresso Nacional dispõe que, uma vez comunicado o veto ao Presidente do Senado, este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de

<sup>5</sup> REGIMENTO COMUM - Resolução n.º 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2002 - Legislação conexa. Brasília: Congresso Nacional, 2003, p. 36.

9  
72 horas, a fim de dar conhecimento da matéria aos congressistas, designar uma comissão mista<sup>6</sup> para relatá-lo e estabelecer o "calendário da sua tramitação".

Veja-se, portanto, que a votação dos vetos, de acordo com o referido Regimento Interno, segue, indevidamente, prazos próprios, não obedecidos os trâmites e prazo previstos no § 4.º do art. 66 da Constituição Federal.

Dessa situação decorre a anulação do efeito que se quis implementar pelo Poder Constituinte Originário, qual seja, o de sujeitar o Legislativo a obedecer um prazo determinado para deliberar sobre a contrariedade presidencial total ou parcial aposta a um projeto de lei. O Regimento inibe a aplicabilidade da Constituição.

Destaca-se o fato, ainda, de que os §§ 4º e 6º do art. 66 da CF, não exigem regulamentação infraconstitucional. Seja por sua natureza de regras auto-regulamentadoras do procedimento de apreciação dos vetos e da fixação de prazos e penalidades; seja pela clareza redacional ou pela literalidade das ordens dali emanadas, que de todo modo afastam interpretações exóticas ou lucubrações outras; seja pela firmeza das determinações; ou seja porque o constituinte não requereu a complementação, são os parágrafos mencionados regras de aplicabilidade e eficácia imediatas.

Mesmo que entendêssemos tratar-se os §§ 4º e 6º de normas a exigir complementação infraconstitucional, de todo modo verifica-se que o

<sup>6</sup> A comissão mista a que se refere esse dispositivo será composta por três senadores e três deputados federais (Regimento Interno do Congresso Nacional, art. 104, § 2.º), que terá 20 dias para apresentar seu relatório (Regimento Interno do Congresso Nacional, art. 105).

dispositivo em questão representa ato legislativo que exorbita o poder regulamentar da Constituição, uma vez que susta a vontade do legislador originário.

A sanção prevista no § 6º do art. 66 da Constituição Federal, de sobrestamento das demais proposições até votação final do veto, também não tem tido aplicabilidade, eis que o Congresso Nacional entende, restritivamente quando a Constituição a quer ampla, que o sobrestamento aí referido se dá tão somente nas matérias que tenham tramitação concentrada, ou seja, que dependam da deliberação conjunta das duas Casas do Congresso Nacional. Daí porque não se verificaria o chamado "trancamento de pauta" de votações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, isoladamente, como ocorre quando há medidas provisórias que tenham vencido o prazo de 45 dias para votação em cada Casa congressual (Constituição Federal, art. 62, § 6.º).

O que se poderia indagar é se, em realidade, o legislador constituinte originário pretendeu que a sanção de sobrestamento de votações incidisse apenas e tão somente nas matérias de competência do Congresso Nacional ou se quis que nada mais fosse votado no âmbito do Congresso Nacional (o que incluiria matérias tramitando em cada Casa separadamente) até que se ultimasse a deliberação sobre veto presidencial.

Como mencionamos, a intenção deliberada no art. 66, § 4º da CF é a de fixar sanção para o caso de não apreciação dos vetos no prazo determinado na Constituição. A Carta Magna reconhece, explicitamente, a importância de se concluir o processo legislativo pelo Congresso Nacional, quem possui o poder precípuo de construção da legislação pátria.

Ademais, é fato que a situação hoje verificada, de ausência de sessão para apreciação de vetos, encontra resistência do próprio Poder Legislativo, conforme se verifica pela existência de três propostas de alteração do texto constitucional a esse respeito, duas tramitando no Senado e a outra na Câmara dos Deputados<sup>7</sup>. O traço comum de todas é tentar fazer com que haja mais efetividade nas atribuições constitucionais do Poder Legislativo. Na justificativa a uma das propostas, de autoria do Senador Pedro Simon, este afirma que:

"A princípio, cercou-se o Legislador Maior de todas as precauções devidas que garantissem a continuidade do ordenamento jurídico, assim como o relacionamento harmônico entre os poderes legislativo e executivo. Dando, às duas instâncias, uma perspectiva de tempo hábil para as respectivas apreciações dos projetos de lei. Entretanto, o que ocorre na prática é uma degeneração neste processo, devida, principalmente, ao constante descumprimento de prazos, por ambos os lados, mais lamentavelmente, por omissão ou desídia do Poder Legislativo.

No costume em curso, os vetos presidenciais são encaminhados ao Congresso, onde chegam a passar mais de sete anos sem a sua apreciação. Esta desídia de nossa parte conduz a um quadro de aberração legislativa. Sinceramente, perguntemo-nos o seguinte: o que fazer com um veto de um dispositivo legal cuja lei já está em vigor há anos? Mantê-lo? O que tem sido costumeiro de nossa parte, ou seja, o Congresso abdica até de discutir sua fundamental prerrogativa, que é a de legislar. Ou rejeitá-lo e inserir, no ordenamento jurídico, mecanismo que,

<sup>7</sup> No Senado Federal.

a) PEC 72/1999 – Autor: Senador Carlos Patrocínio – Data de apresentação: 27.08.1999 – Resumo: Define que os vetos presidenciais serão apreciados em reuniões separadas das duas Casas do Congresso Nacional.  
 b) PEC: 80/1999 – Autor: Senador Pedro Simon – Data de apresentação: 30.09.1999 – Resumo: Dispõe que a lei só terá efeitos jurídicos após a apreciação dos vetos;  
 c) PEC 23/2004 – Autor: Senador José Jorge e outros – Data da apresentação: 05.05.2004 – Resumo: Dispõe que os vetos serão apreciados em reuniões separadas em cada Casa Legislativa.

Na Câmara dos Deputados: PEC 296/2000 – Data da apresentação: 30.11.1999. Autor: Deputado Lúcio Alcântara – Resumo: altera, dentre outros, o art. 66 da Constituição Federal, dispondo que o veto será apreciado nas duas Casas congressuais, separadamente;

devido ao lapso temporal, pode gerar conflitos irremediáveis do pressuposto legal e do Estado de direito<sup>9</sup>.

13

Ressalte-se que, embora louváveis as iniciativas de alteração da Constituição Federal, pelo inconformismo que demonstram com a situação de anomalia institucional que se verifica quando da apreciação dos vetos, tais emendas não seriam necessárias se houvesse o cumprimento do que já dispõe a Lei Maior, conforme visto. Bastaria que se alterasse o Regimento Interno do Congresso Nacional, visando fazer cumprir o prazo de 30 dias para votação previsto no § 4.º do art. 66 da Constituição.

#### V - A INSEGURANÇA JURÍDICA

Há, ainda, outra esfera de conturbação jurídico-institucional ocasionada pela demora ou pela não votação de vetos: a insegurança jurídica.

A justificativa de que uma lei somente entre em vigor após concluído o trâmite de votação relativo ao veto, parece pretender contornar a crítica feita por FERREIRA FILHO (2001, p. 224) quanto ao problema da insegurança jurídica ocasionado pelo sistema de apreciação de vetos adotado em nosso país. Para o insigne constitucionalista:

"Sem dúvida, é vantajoso que as disposições estabelecidas pelo Congresso e aprovadas pelo Presidente possam desde logo ser aplicadas. Todavia, se superado o veto, ocorre o inconveniente tantas vezes sentido entre nós de uma mesma lei ter vigorado com um texto (o da publicação sem a parte vetada, até a publicação do texto com a parte que fora vetada incluída) e passar a vigorar com outro texto. (...) Dessa situação (em vigor a parte não vetada, pendente a parte vetada) resulta sempre

<sup>9</sup> Diário do Senado Federal, 01/10/1999, p. 25900 - 25902

incerteza sobre o alcance e o verdadeiro sentido da lei, o que  
redunda necessariamente em insegurança jurídica." 13  
ML

Evidentemente, se existe insegurança jurídica no veto superável, essa insegurança torna-se ainda maior quando este é apreciado meses ou anos após o seu recebimento pelo Congresso Nacional, ou, como sói acontecer, quando os vetos simplesmente não são apreciados.

Ao contrário da insegurança trazida pela existência *sine die* dos vetos, temos que a previsão de que o Poder Legislativo, no caso de rejeição dos vetos, elabore Decreto Legislativo sobre a proposta que tinha sido vetada, passando a vigorar a partir de sua publicação, é mecanismo que possibilita conferir às situações futuras advindas da rejeição do veto, o respaldo e a segurança legislativa necessárias a evitarem ou, ao menos, amenizarem os danos e alterações nas relações jurídicas.

#### VI - CONCLUSÃO

O procedimento que vem sendo adotado pelo Congresso Nacional na análise dos vetos, baseado no art. 104 do seu Regimento Interno, é inconstitucional, transmudando, em muitos casos, o que seria veto superável em veto absoluto.

A inconstitucionalidade do mencionado dispositivo do Regimento Comum está no estabelecimento da contagem de prazo para apreciação dos vetos de modo diverso do que o previsto no § 4.º do art. 66 da Constituição.

Tal quadro agride a repartição dos Poderes, o equilíbrio necessário entre eles e a legitimidade do processo legislativo. Se o Poder Legislativo não tem o

monopólio da edição de normas gerais no Brasil, o Poder Executivo não tem o direito de dar a última palavra, pelo veto. Essa prerrogativa é do Congresso Nacional. 15

Contudo, a situação atualmente verificada quanto à análise de vetos presidenciais acarreta uma maior concentração de poder pelo Executivo, além de aumentar a insegurança jurídica pela demora de votação de matéria vetada.

As regras constitucionais relativas ao veto são auto-aplicáveis, não exigindo complementação infraconstitucional e, diante da supremacia das normas constitucionais, as regras do art. 66 da CF prevalecem sobre as do art. 104 do Regimento Interno do Congresso Nacional.

Por fim, como se verá, estão caracterizados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* autorizadores da cessação imediata das inconstitucionalidades apontadas.

#### VII – FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA

De todo o acima exposto, temos caracterizados os requisitos para a concessão de medida liminar.

Temos que, apesar de tratar-se a norma em questão de dispositivo em vigência desde 1988 (com o advento da CF/88), a iminência do dano dá-se também pela recente legitimação do Partido Socialismo e Liberdade – PSOL para o ingresso de Ações de Inconstitucionalidade.

Ainda, a referência ao art. 66 da CF/88 diz não se tratar de recepção, mas de inconstitucionalidade, realçando o *fumus boni iuris*.

Apenas a partir de setembro de 2005 é que o ora autor adquiriu legitimidade constitucional e legal para a propositura da presente ação. Antes, não obstante conhecer a realidade inconstitucional da não apreciação dos vetos, não podia realizar o questionamento abstrato da norma regimental e da situação comprometedora advinda da existência de vetos ainda não apreciados.

Destaca-se na caracterização dos requisitos para a medida liminar, ademais, que a demora na apreciação dos vetos acrescenta a insegurança jurídica de todo o ordenamento. O inconcluso processo legislativo de mais de duzentas leis, leis complementares e outras normas e a possibilidade de derrubada dos vetos presidenciais nestas normas, quase todas em vigor, coloca em suspeição a validade e a eficácia futura de determinados regramentos de suma importância.

Por desídia do Congresso Nacional temos a possibilidade iminente, e que a cada dia agrava-se mais, de danos irreparáveis ao ordenamento.

Não fossem apenas os aspectos formais da possibilidade da retirada de normas ou de alguns de seus dispositivos, a não apreciação de vetos no prazo constitucional, acarreta notório prejuízo a fatos concretos e inerentes à vida cotidiana de governos, empresas e pessoas físicas.

Assim, a demora na apreciação dos vetos intensifica e releva a cada dia uma gama infindável e complexa de situações e circunstâncias de direito e fato que estão na eternizada possibilidade de virem a ser alteradas.

O acúmulo dos vetos não apreciados é diretamente proporcional ao acúmulo de possibilidades do *periculum* de danos ao ordenamento jurídico caso não

seja imediatamente estancada a inconstitucionalidade da não apreciação dos vetos presidenciais. O ordenamento jurídico está comprometido com a não apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional.

Essa circunstância caracteriza a conveniência política e a abrangência social a exigir a suspensão imediata dos efeitos do indigitado dispositivo da Resolução 1-CN, de 1970.

A hodierna situação de fato e direito vivida pelo Congresso Nacional transformou segmentos importantes da economia e da administração pública em uma espécie de ordenamento jurídico provisório, pois que sem a apreciação dos vetos estão presos à vontade exclusiva do presidente da República e à omissão danosa do Poder Legislativo.

Pelo menos 60 leis importantes estão em vigor sem considerar a decisão do Legislativo. Danosamente omissos, o Congresso Nacional se recusa em apreciar os vetos do Poder Executivo que se avolumam desde 1994 na pauta do Congresso.

Sem adentrarmos no mérito ou nas razões dos vetos, mas apenas atendo-se ao fato de que sua existência *sine die* é, por si só causa de dano irreversível o ordenamento, trazemos à colação alguns exemplos para melhor fixação do dano iminente.

Citamos, por exemplo, a lei nº 11.284, de 2006, que estabelece regras para a concessão e gestão de florestas públicas. Os legisladores aprovaram o projeto de interesse do ministério do Meio Ambiente, mas limitaram em 2.500

hectares o tamanho da área que o Executivo, sozinho, poderia conceder para ser explorada por empresas, inclusive as multinacionais, relativamente à exploração de madeira e da biodiversidade. Acima deste tamanho quis o Legislador que deveria ser previamente autorizada pelo Congresso Nacional a concessão de florestas públicas. O Presidente vetou o dispositivo limitador e a necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional. A lei está em vigor como o Executivo quer e as concessões poderão ser feitas sem limite de área e sem a participação do Congresso, o que não queria o Legislativo.

A demora na apreciação deste veto presidencial significa a possibilidade de alteração nas autorizações de exploração de áreas de terras enormes quando já avançados ou consolidados investimentos agrícolas, de extrativismo e outros. A fixação exata das regras atinentes à exploração, o que se dá apenas com a apreciação dos vetos, é requisito básico para a desejada segurança jurídica.

Outro exemplo é o da lei nº 11.105, de 2005, relativa a manipulação dos organismos geneticamente modificados, os chamados transgênicos. Nesta lei ocorrem sete vetos presidenciais. Em um dos itens vetados o Congresso havia estabelecido prazo de 45 dias para que a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CNTBio) responda aos recursos impetrados por empresas e instituições de pesquisa que discordarem das decisões de manipulação genética. Alegando que o assunto é controverso e de análise complexa, o Presidente vetou as partes do texto que previam prazos para as respostas. Ainda outros dispositivos do mesmo projeto de lei foram vetados ante a possibilidade de serem inconstitucionais.

Tais vetos interferem diretamente na concessão de registros de novos produtos com a genética modificada e nas autorizações de licença para a manipulação de produtos e organismos transgênicos. 19

Outro recente projeto com significativos vetos presidenciais é o que trata da possibilidade de o FGTS ser utilizado na compra de qualquer tipo de imóvel e em qualquer valor. O veto não permitiu a retirada total do FGTS e limitou o valor do imóvel a ser financiado pelo FGTS. A existência de probabilidade de alteração das regras afinentes ao financiamento de imóveis pelo FGTS causa insegurança jurídica severa e pode, a queda do veto, significar a modificação total do modo de financiamento e valores a serem sacados do Fundo.

Por fim, podemos citar os vetos ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens – o Projovem – lei nº 11.129, de 2005, que reserva vagas nas universidades públicas para jovens carentes e de onde foi retirada, por veto, a possibilidade de os jovens com bolsas parciais ingressarem no programa com a garantia de vaga. A alteração da lei, com a eventual queda do veto, mudaria substancialmente a vida estudantil de inúmeros universitários carentes no país.

Aumentando os danos e fazendo necessária a concessão de medida liminar, temos que a última sessão para apreciação de vetos presidenciais convocada pelo Congresso Nacional deu-se em 18 de maio de 2004, portanto há quase dois anos.

Nesta sessão, dos 175 vetos existentes à época, apenas 89 deles foram pautados para a apreciação.

Antes desta sessão de 2004, o Congresso Nacional reuniu-se com a finalidade de apreciar vetos, em agosto de 2000. Ou seja, da última à penúltima sessão decorreram quase quatro anos. 20

Numa situação desidiosa, decorreu-se uma legislatura completa para que tivéssemos nova apreciação de vetos. Uma periodicidade prejudicial ao ordenamento e absolutamente inversa à vontade do legislador constitucional originário, que determinou prazo de trinta dias do recebimento do veto pelo Legislativo para sua apreciação.

Atualmente, apenas em projetos de lei, existem 223 vetos a serem apreciados pelo Congresso Nacional. São eles relacionados a matérias tributárias, funcionamento do serviço público, orçamentárias, regras trabalhistas e de finanças públicas, além de inúmeros outros.

É certo que a medida liminar eficaz para o caso presente é aquela que determine a retroatividade na suspensão dos efeitos do art. 104, §1º, do Regimento Interno do Congresso Nacional. Sem o efeito *ex tunc* poderíamos estar presentes da estranha situação de que somente os vetos posteriores à decisão do STF é que deveriam ser apreciados dentro das regras e prazos constitucionais. A não atribuição de efeito *ex tunc* à medida liminar causaria a circunstância de exceção constitucional, ou categoria de vetos: os com prazo constitucional de apreciação e os sem prazo de apreciação. Aqueles onde incide a Constituição e outros, onde a Constituição não alcança, onde não valem as regras constitucionais.

Assim, temos que o Presidente do Congresso pratica diária, 21  
cotidiana e reiteradamente atos inconstitucionais consistentes na não determinação  
de sessão para a apreciação dos vetos presidenciais. Pratica ainda,  
conseqüentemente, cotidiana e reiteradamente atos inconstitucionais consistentes  
no não sobrestamento da ordem do dia, da pauta de votações do Congresso  
Nacional.

O presente chamamento do Judiciário à matéria será o quanto mais  
juridicamente eficaz, eficiente politicamente e socialmente justo e abrangente se,  
portanto, tutelar liminarmente a questão, ordenando-se o sobrestamento a pauta do  
Congresso Nacional até que os vetos sejam apreciados.

Tanto a medida liminar ora requerida como o mérito da presente  
Ação Direta, são questões de ordem pública que farão reequilibrar as relações entre  
os Poderes Legislativo e Executivo relativamente à harmoniosa e constitucional  
construção do ordenamento legal do país.

#### VII - PEDIDOS

De todo o exposto requer-se:

A - O recebimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos moldes do  
art. 2º e seguintes da Lei 9.868, de 1999, com seu devido processamento;

B - a concessão de medida liminar ordenando-se a imediata suspensão dos efeitos  
do §1º do art. 104 da Resolução nº 1-CN, de 1970, conforme dispõem os artigos 10  
e seguintes da Lei 9.868, de 1999;

C - Ainda liminarmente, a determinação de aplicação do §6º do art. 66 da Constituição Federal, colocando-se na ordem do dia da sessão imediata do Congresso Nacional todos os vetos aos projetos e propostas legislativas;

D - Conseqüentemente, a ordem de cumprimento do art. 66, §6º da Constituição Federal, determinando-se o sobrestamento da apreciação de todas as demais proposições em trâmite no Congresso Nacional, caso seja verificado pelo Poder Legislativo a expiração do prazo do § 4º da Constituição, até a votação final dos vetos;

E - A solicitação de informações ao Congresso Nacional, pela presidência de sua Mesa Diretora, na pessoa do seu presidente, Senador José Renan Vasconcelos Calheiros, responsável pelo órgão o qual emanou o ato normativo impugnado;

F - Depois de colhidas as informações necessárias, seja citada a Advocacia-Geral da União, por seu representante, e ouvida a Procuradoria-Geral da República, julgado-se, ao final, procedente a presente ação direita de inconstitucionalidade.

Nestes termos pede o deferimento.

Brasília-DF, 18 de abril de 2006.

*Helôisa Helena*  
HELOÍSA HELENA  
Senadora da República  
Presidente do PSOL

*André Brandão Henriques Maimoni*  
ANDRÉ BRANDÃO HENRIQUES MAIMONI  
OAB/MT 7.040

MAURÍCIO ALVES SANTANA  
OAB/DF 20.636

GUSTAVO VASCONCELOS SOUZA  
OAB/DF 29.915

## Anexo II – PGR 2933



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 2933-PGR-AF

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3719-6

REQUERENTE : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL

REQUERIDA : MESA DO CONGRESSO NACIONAL

RELATOR : Ministro Eros Grau

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVO DO REGIMENTO DO CONGRESSO NACIONAL. ESTIPULAÇÃO DE QUE O PRAZO DE TRINTA DIAS, A QUE SE REFERE O §4º DO ART. 66 DA CONSTITUIÇÃO, DENTRO DO QUAL OS DEPUTADOS E SENADORES DEVERÃO APRECIAR O VETO PRESIDENCIAL, SERÁ CONTADO A PARTIR DA SESSÃO CONVOCADADA PARA CONHECIMENTO DA MATÉRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRÓPRIO ART. 66, §4º, DA CONSTITUIÇÃO, AO ARGUMENTO DE QUE O RECEBIMENTO DO VETO, DE QUE TRATA O DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, A PARTIR DO QUAL SE CONTA O REFERIDO PRAZO, SE DÁ QUANDO DA COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DO SENADO DOS SEUS MOTIVOS, E NÃO POR OCASIÃO DA REALIZAÇÃO DA SESSÃO CONJUNTA. INEXISTÊNCIA DA AFRONTA ALEGADA. RECEBIMENTO QUE, EM VERDADE, CONSISTE NA CIÊNCIA DO VETO PELOS PARLAMENTARES (E NÃO SÓ PELO PRESIDENTE DO SENADO) NA SESSÃO CONJUNTA. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*

1. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, intentada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL contra o § 1º do art. 104 do Regimento do Congresso Nacional (Regimento Comum), aprovado pela Resolução 1, de 1970, com alterações supervenientes.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADI 3719



2. O dispositivo questionado é o sublinhado a seguir:

"Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 (setenta e duas) horas, para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional, designação da Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecimento do calendário de sua tramitação.

§ 1º O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria."

3. Sustenta o partido político requerente que o dispositivo afronta o disposto no art. 66, § 4º, da Constituição da República, que tem a seguinte redação:

"Art. 66. (...)

(...)

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto."

4. Argumenta o PSOL que o citado prazo de trinta dias deve ser contado do recebimento do veto pelo Presidente do Senado Federal, de acordo com o disposto no art. 66, §§ 1º e 4º, da Constituição, e não da sessão conjunta convocada para o conhecimento da matéria, como dispõe o impugnado dispositivo do Regimento do Congresso Nacional.

5. Aduz que, se não houver a sessão convocada para deliberação sobre o veto nos termos do art. 104, caput, do Regimento Comum, não correrá o prazo de trinta dias. Afirma, ainda, haver vetos que aguardam apreciação do Congresso Nacional há mais de dez anos.

6. Adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/99 (fls. 173), colheram-se as informações da Mesa do Congresso Nacional, formuladas pela Advocacia do Senado Federal (fls. 178-186). Pouco debatem sobre o tema, voltando-se para a alegação de que referida disposição não poderia ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade: não obteria grau suficiente de abstração, como ainda teria sido composta antes da promulgação da Lei Fundamental, de 1988.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADI 3719



8. O Advogado-Geral da União, contrariamente, manifestou-se pelo conhecimento da ação. Sobre o tema de fundo, indica a improcedência do pedido, ao argumento de que a ação do Poder Legislativo, no exame do veto presidencial, há de ser compreendida como seqüência do processo legislativo, e, dentro dessa ótica, valeria o juízo calmo e oportuno, não o acelerado e formal, que prevaleceria no caso de se exigir a contagem do prazo do art. 66, § 4º, da CRF/88, logo da chegada da notícia do veto no Congresso Nacional. A opção pela fixação do termo inicial a partir de sessão convocada para esse fim traria a primeira alternativa ao processo, beneficiando uma decisão parlamentar refletida (fls. 188-198).

9. Vêm à Procuradoria Geral da República para manifestação.

10. Em um primeiro momento, é de se por ao lado da manifestação do Advogado-Geral da União, no que se refere à admissibilidade da presente ação.

11. A despeito de não ter havido específica resolução alteradora da redação do impugnado § 1º do art. 104 do Regimento Comum, esse dispositivo, não há dúvida, foi modificado após a entrada em vigor da atual Constituição, visto que, como afirmou o Advogado-Geral da União, "*a leitura singela do dispositivo, que cita artigo e parágrafo específicos da Constituição vigente, desfaz a possibilidade do mesmo ser anterior à Carta de 1988*" (fls. 192).

12. A modificação do dispositivo regimental, que lhe conferiu a redação impugnada, se deu com respaldo no disposto no art. 151 do mesmo Regimento do Congresso Nacional e no parágrafo único do art. 402 do Regimento do Senado Federal, *in verbis*:

Regimento Comum:

"Art. 151. Nos casos omissos neste Regimento aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omissivo, as do da Câmara dos Deputados."

Regimento do Senado:

"Art. 402. A Mesa fará, ao fim de cada legislatura, consolidação das modificações feitas no Regimento.

Parágrafo único. Na consolidação, a Mesa poderá, sem modificação de mérito, alterar a ordenação das ma-

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADI 3719



térias e fazer as correções de redação que se tornarem necessárias."

13. Adentrando ao mérito, tem-se que o pedido do autor não deve prosperar.

14. O fato de o dispositivo impugnado dispor que a contagem do prazo de trinta dias, para a apreciação do veto pelo Congresso Nacional, se dá a partir da data da realização da sessão conjunta convocada para o conhecimento da matéria, não ultraja o disposto no art. 66, § 4º, da Constituição da República.

15. O recebimento do veto, a que alude o mencionado art. 66, § 4º, da Constituição, deve significar a ciência de suas razões, pelos Deputados e Senadores, na sessão conjunta devidamente convocada para esse fim. Desse modo, não se pode iniciar a contagem do prazo de trinta dias a partir da comunicação feita tão-somente ao Presidente do Senado Federal, dos motivos do veto, à qual se refere o § 1º do art. 66 da Constituição.

16. É um argumento puramente redacional, mas vale a referência de que o constituinte empregou, no § 1º do art. 66 da Constituição, o verbo "comunicar", prescrevendo que o Presidente da República comunicará ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto, ao passo que, no § 4º do mesmo artigo, referiu-se a "recebimento" do veto. A intenção, por detrás do conteúdo divergente das normas, parece afinar-se com o pensamento delineado pelo Advogado-Geral da União, que bem destacou faceta valiosa do processo de apreciação do veto, dando ênfase ao aspecto de integrar, ainda que em plano de outra densidade, a elaboração das leis; do processo legislativo, noutra modo de dizer.

17. Sem resvalo ou prejuízo do ponto, notório, de que a apreciação dos vetos é, hoje, na prática das casas parlamentares, um passo claudicante, dado sólido é o de que o aqodamento de uma parte específica do processo político de elaboração das leis implicará, como elemento também da realidade, num estudo pueril e precipitado dos motivos presidenciais.

18. Crer que leitura absoluta do art. 66, § 4º, da CRF/88 resultará no aperfeiçoamento desse processo político ignora todo o desarranjo institucional causado pela regra do seu § 6º, que, oficialmente, pelo sobrestamento de todas as demais proposições, imporia a pauta do Congresso Nacional ao escoamento do prazo de comunicação dos motivos do veto pelo Presidente da República ao Presidente do Senado Federal.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADI 3719



19. Os resultados dessa prática, na realidade institucional instalada contemporânea, não parecem contribuir com o aperfeiçoamento do modelo constitucional.

20. Não é certo afirmar, outrossim, que o dispositivo impugnado permite que o referido prazo nunca se inicie em caso de não haver a sessão conjunta, cuja data de realização configura termo *a quo*. Isso porque o caput do art. 104 do Regimento do Congresso Nacional estabelece que tal sessão deve realizar-se dentro de 72 horas a partir da comunicação do veto ao Presidente do Senado.

21. O fato de a sessão conjunta, na prática, não ocorrer no prazo estipulado pelo caput do art. 104 do Regimento, de modo a impossibilitar a fluência do prazo constitucional de trinta dias, como alega o partido político requerente, é dado da realidade que não parece estar ligado apenas a conduções de ordem política. De todo modo, essa verificação não basta para o controle de constitucionalidade da previsão regimental, que, em si, não admite tal espécie de comportamento.

22. A relação da disposição regimental com o art. 66, § 4º, da CRF/88 que é o ponto que definitivamente tem relevo no processo de controle concentrado —, não parece denunciar desvio ou subversão do modelo constitucional, compondo verdadeiro padrão de procedimento, a favorecer o juízo criterioso e materialmente justificado dos vetos opostos pelo Chefe do Poder Executivo.

Ante o exposto, o parecer é pela improcedência do pedido.

Brasília, 5 de julho de 2007.

ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA  
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

111

## Anexo III – PEC 57/2005

35798 Sexta-feira 21

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

Outubro de 2005

meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;

**c)** as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito;

V – para o Senado Federal:

**a)** os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea **a** do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresa que opere no território do estado, observados os mesmos prazos;

**b)** em cada Estado e no Distrito Federal, os inelegíveis para os cargos de governador e vice-governador, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos;

VI – para a Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa e Câmara Legislativa, no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos;

VII – para a Câmara Municipal:

**a)** no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização;

**b)** em cada município, os inelegíveis para os cargos de prefeito e vice-prefeito, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização.

§ 1º Para concorrência a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até 6 (seis) meses antes do pleito.

§ 2º O vice-presidente, o vice-governador e o vice-prefeito poderão candidatar-se a outros cargos, preservando os seus mandatos respectivos, desde que, nos últimos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, não tenham sucedido ou substituído o titular.

§ 3º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes, consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.)

**O SR. PRESIDENTE** (Augusto Botelho. PDT – RR) – Os projetos de lei do Senado que acabam de

ser lidos serão publicados e remetidos às Comissões competentes.

**O SR. PRESIDENTE** (Augusto Botelho. PDT – RR) – A Presidência comunica ao Plenário a abertura de prazo de cinco dias úteis, perante a Mesa, para recebimento de emendas, ao **Projeto de Resolução nº 80, de 2005**, que acaba de ser lido, nos termos do art. 235, II, **a**, do Regimento Interno.

**O SR. PRESIDENTE** (Augusto Botelho. PDT – RR) – Sobre a mesa, propostas de emenda à Constituição que passo a ler.

São lidas as seguintes:

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO,  
Nº 57, DE 2005**

**Dá nova redação ao § 4º do Art. 66 da Constituição, para permitir que os vetos sejam apreciados separadamente no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do Art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda à Constituição:

Art. 1º O § 4º do Art. 66 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 66. ....

§ 4º O veto será apreciado separadamente, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos senadores e dos deputados, em escrutínio secreto, aplicando-se, no que couber, as disposições do Art. 65 desta Constituição. (NR)

Art. 2º Esta emenda entra em vigor na data de sua publicação.

**Justificação**

Esta proposta de emenda constitucional que apresentamos à consideração das Casas do Congresso Nacional visa a alterar o § 4º do Art. 66 da Lei Maior, que dispõe:

“§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto.”

Temos constatado que, dentre os problemas da eficácia constitucional, no âmbito do processo legislativo, avulta a difícil deliberação do Congresso Nacional sobre vetos. Trata-se, frise-se, de assunto não adequadamente resolvido sob a égide da Carta de 1988.

Tanto isso é verdade que, sem pretendermos analisar as razões, resta sem deliberação, um grande número de vetos, alguns apostos há vários anos.

A nova sistemática restabelece que o veto seja apreciado separadamente, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, não mais, por conseguinte,

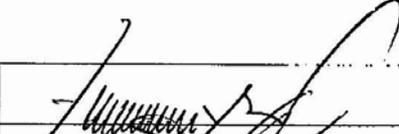
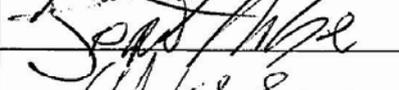
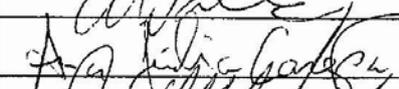
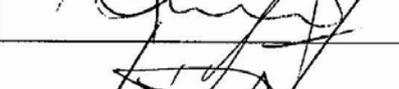
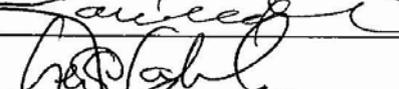
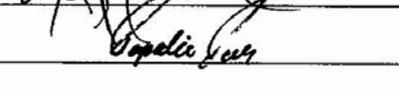
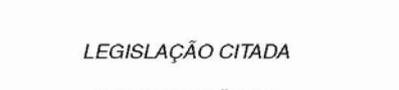
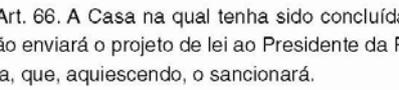
em sessão conjunta, do Congresso Nacional, tornando assim menos demorada sua apreciação.

Esperamos que a presente PEC possa, após sua discussão, ser acolhida pelos integrantes do Senado Federal e Câmara dos Deputados.

Sala das Sessões, 20 de outubro de 2005.

|  |                     |
|--|---------------------|
|  | MARCO MACIEL        |
|  | GERALDO MESQUITA JR |
|  | Augusto Botelho     |
|  | CRISTÓVÃO BUARQUE   |
|  | WELLINGTON SALGADO  |
|  | INOCÊNCIO SIQUEIRA  |
|  | João Dória          |

|                |                            |
|----------------|----------------------------|
|                |                            |
|                |                            |
| HELOISA HELENA | HELOISA HELENA             |
|                | FERNANDO COLLOR            |
|                | SÉRGIO PELLEGRINI          |
|                | GILBERTO MESQUITA          |
|                | J. PERES                   |
|                | ALBERTO SILVA              |
|                | MÁXIMO MALTA               |
|                | J. CAPIBERIBE              |
|                | Manoel de Cássio           |
|                | JORGE BORJA                |
|                | ALEX NOGUEIRA              |
|                | João Baptista de Lencastre |
|                | E. LORA                    |
|                | ACM                        |
|                | Sérgio                     |
|                | Reginaldo de Brito         |

|   |                   |
|---|-------------------|
|    | FERNANDO BEZERRA  |
|    | JOÃO VALADARES    |
|    | ANA JÚLIA CARERRA |
|    | JOSÉ MARANHÃO     |
|    | FLÁVIO ARNS       |
|    | AMIR LANDO        |
|   | ROMERO JUNIOR     |
|  | DOLE AGRIPINO     |
|  | VITORIANO         |
|  | GARIBALDI ALVES   |
|  | SERGIO CABRAL     |
|  | RUY FALCÃO        |

## LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA  
REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

.....  
 Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.  
 .....

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.  
 .....

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO  
Nº 58, DE 2005

**Altera o art. 159, da Constituição Federal, para determinar a transferência, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de parte do produto da arrecadação do imposto de importação e do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente a o saldo de suas balanças comerciais com o exterior.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

## Anexo IV – PEC 72/1999



**SENADO FEDERAL**  
**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**  
**Nº 72, DE 1999**

**Altera a Constituição Federal para definir que os vetos presidenciais serão apreciados em reuniões separadas das duas Casas do Congresso Nacional.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º Os §§ 4º e 6º do art. 66 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:**

**\*Art. 66. ....**

**§ 4º O veto será apreciado em sessões separadas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.**

**§ 6º A discussão e votação do veto presidencial iniciar-se-á alternadamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com prazo de trinta dias em cada Casa, após o que será colocado na ordem do dia, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.**

**Art. 2º Revogam-se o Inciso IV do §3º do art. 57 a Constituição Federal.**

**Art. 3º Esta Emenda à constituição entra em vigor na data de sua publicação.**

**Justificação**

Parece-nos haver amplo consenso entre as diferentes forças políticas com assento no Congresso Nacional a respeito da necessidade de que se promovam mudanças no processo legislativo de modo a agilizá-lo, em esidir o contraditório que é inerente ao debate político.

Sabemos que o Congresso Nacional tem sido lento no exame dos vetos presidenciais, matérias que se avolumam sem deliberação, em prejuízo da imagem do Parlamento na sociedade brasileira e da segurança jurídica dos cidadãos. Atribuímos tal situação, em boa parte, à atual mecânica legislativa, definida no texto Constitucional, para o exame dos vetos. Com efeito, a realização de sessões do Congresso não se dá com a mesma agilidade que, nos últimos tempos tem caracterizado o funcionamento de suas duas Casas, observadas isoladamente.

Prova disso é que grande parte das matérias que remanescem na pauta, sem apreciação, é constituída de vetos presidenciais e medidas provisórias, ambas somente votadas nas sessões conjuntas das duas Casas. Ora, nada há na Constituição que sugira o exclusivo funcionamento do Congresso em sessões conjuntas.

Ao contrário, funciona o Congresso Nacional quando cada Casa cumpre as suas atribuições, mesmo aquelas que lhes são privativas. As matérias em tramitação obrigatória nas duas Casas tanto podem ser apreciadas conjuntamente quanto separadamente, a critério do legislador.

Aditamos, no caso, o critério de que o início da apreciação de cada veto dar-se-á, alternadamente,

2

na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, pois entendemos que a regra no art. 64, caput, não deve ter aplicação a todos os casos, além de esse novo procedimento fortalecer a presença do Senado Federal no processo legislativo.

Na espécie, a alteração do rito legislativo impõe mudança constitucional, razão por que apresentamos a presente proposta de emenda à Constituição, para a qual pedimos o imprescindível apoio dos nobres pares.

Sala das Sessões, 27 de agosto de 1999. – Carlos Patrocínio – Edison Lobão – Gilberto Mestrinho – Sebastião Rocha – José Alencar – Luiz Pontes – Eduardo Siqueira Campos – Carlos Wilson – João Alberto Souza – Beñó Parga – José Agripino – Arlindo Porto – Moreira Mendes – Leomar Guimantinha – Mauro Miranda – Geraldo Althoff – Geraldo Cândido – Gilvam Borges – Álvaro Dias – Lúcio Alcântara – Jefferson Péres – Lauro Campos – Luiz Estevão – Gerson Camata – Luiz Otávio – Blairo Maggi – Romero Jucá – Carlos Bezerra.

**LEGISLAÇÃO CITADA**

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

\*Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único."

\*Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

§ 3º Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

IV – conhecer do veto e sobre ele deliberar."

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.)

Publicado no Diário do Senado Federal, de 28-8-99

**Secretaria Especial de Editoração e Publicações Brasília – DF**

OS: (17722/2003)

**Anexo V – Parecer da Advocacia Geral do Senado a ADI 3719****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3719****REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL****REQUERIDOS: MESA DO CONGRESSO NACIONAL**

*Informações prestadas, em cumprimento ao artigo 12º da Lei nº 9.868/99, ao Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3719, tendo por objeto o artigo 104, parágrafo 1º, da Resolução nº 1 de 1970, Regimento Comum do Congresso Nacional, por ofensa ao disposto no artigo 66º, parágrafo 4º da Constituição Federal.*

Senhor Advogado-Geral,

Por meio da ADI nº 3.719, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL requer, perante o Supremo Tribunal Federal, a declaração da inconstitucionalidade, do artigo 104, parágrafo 1º, da Resolução nº 1, de 1970, Regimento Comum do Congresso Nacional, por violação ao disposto no artigo 66, parágrafo 4º, da Constituição Federal.

A redação da referida norma é abaixo transcrita, tendo seu trecho impugnado destacado em negrito:

Regimento Comum do Congresso Nacional:

*“Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 (setenta e duas) horas, para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional, designação da Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecimento do calendário de sua tramitação.*”

**§ 1º O prazo de que trata §4º do artigo 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria.”**

**Alega o Requerente que o texto impugnado contrapõe-se ao estabelecido no parágrafo 4º, do artigo 66 da Constituição Federal<sup>21</sup>, que determina que os vetos a proposições legislativas emanadas do Poder Legislativo serão apreciados em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro de, no máximo, 30 dias do recebimento das razões dos mesmos. Não obstante, apesar do prazo dado pela Constituição Federal, há vetos que datam de 1995 aguardando pelo Poder Legislativo.**

**Afirma ainda o Requerente que, o Regimento Interno do Congresso Nacional alterou a contagem do prazo de 30 dias estabelecido na Constituição para apreciação de vetos presidenciais. Nesta, tal prazo conta-se do recebimento do veto pelo Presidente do Senado Federal (CF, art. 66, §§ 1º e 4º). Pelo Regimento, conta-se da convocação de sessão para votá-lo.**

**Demais disso, o Requerente assevera que, a presente propositura, a partir da constatação da existência da não apreciação desses vetos e do confronto com a literal disposição constitucional, deseja a declaração de inconstitucionalidade de dispositivo interno do Congresso Nacional, que estipula regra que implica na ineficácia da Constituição Federal.**

**Por fim, alega o Requerente, que o instituto do veto tem relação com a efetividade, com a concretude da atuação dos Poderes, em destaque o Poder Legislativo, e o fenômeno crasso da não apreciação dos vetos tem permitido o conflito das normas infraconstitucionais com os princípios e normas da Constituição Federal ligados ao tema.**

---

<sup>21</sup> Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

(...)

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

## DAS RAZÕES PARA IMPROCEDÊNCIA DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Não assiste razão o Requerente.

Insurge-se o Requerente contra o disposto no artigo 104, parágrafo 1º, da Resolução nº 1, de 1970, Regimento Comum do Congresso Nacional, por violar o disposto no artigo 66, parágrafo 4º, da Constituição Federal, referente aos trâmites e prazo para a votação dos vetos.

A inicial sustenta que tal norma impugnada deverá ser retirada de nosso ordenamento jurídico, uma vez que infringindo os aludidos trâmites e prazo fixados pela Constituição Federal para apreciação de vetos presidenciais, está norma interna do Congresso Nacional, implica na ineficácia da Constituição.

De plano impende consignar que é descabido o Controle Concentrado de Constitucionalidade no que diz respeito às normas sem abstração.

Nesse sentido é o magistério de José Rubens Costa<sup>22</sup>, que alerta sobre a imprestabilidade, ou, mesmo incabimento de mecanismo de Controle Concentrado de Constitucionalidade no tocante a normas sem abstração. Confira-se o seguinte arrazoado:

*“Não admitindo o controle concentrado (= cabível o difuso) de ato regulamentar não normativo ou sem caráter de abstração, não há controle de atos administrativos (ADI 647, Min. Moreira Alves), impossibilidade de controle concentrado de constitucionalidade dos chamados atos de efeitos concretos, ‘a tutela da ordem constitucional, sem vinculações quaisquer a situações jurídicas de caráter individual ou concreto. Não se tipificam como normativos*

---

<sup>22</sup> Revista de Direito Administrativo, nº 225. Fundação Getúlio Vargas. Editora: Renovar. Julho/Setembro, 2001, p. 47.

*os atos estatais desvestidos de abstração, generalidade e impessoalidade' (...)."*

Desta feita, na medida em que o Regimento Comum do Congresso Nacional é norma de cunho administrativo, cai por terra a tese do Requerente, pois sendo a norma impugnada de abrangência intra muros, no Congresso Nacional, sem a abstração conferidas às leis formais, a Ação Direta de Inconstitucionalidade mostra-se inadequada para averiguação ou correção de eventual vício ocorrente na norma Regimental.

Ademais, o Douto e professor Alexandre de Moraes<sup>23</sup>, à sua vez, com todo o seu lastro de conhecimento, deixa claro que:

*"... só há possibilidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo editado posteriormente à constituição.*

*A compatibilidade dos atos normativos e das leis anteriores com a nova constituição será resolvida pelo fenômeno da recepção, uma vez que a ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento juridicamente idôneo ao exame da constitucionalidade de atos normativos do Poder Público que tenham sido editados em momento anterior ao da vigência da constituição atual.*

*A possibilidade de fiscalização da constitucionalidade de forma concentrada pelo Supremo Tribunal Federal exige uma relação de contemporaneidade entre a edição da lei ou ato normativo e a vigência da constituição. A ausência dessa relação permitirá tão somente a análise em cada caso concreto da compatibilidade ou não da norma editada antes da constituição com seu texto."*

---

<sup>23</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 16ª edição. São Paulo: Atlas, 2004, p. 633.

Com efeito, além do fato de que o Controle Concentrado não se enquadra às baías de normas sem abstração, é notório a coerência de o Controle Concentrado servir para controle de leis e atos posteriores à Constituição Federal.

O magistério apresentado pelo professor Alexandre de Moraes fica ainda mais cristalino quando se toma conhecimento do fenômeno da recepção, pelo qual o ato normativo do Congresso Nacional, vergastado, subsiste em face do texto Constitucional.

Veja-se que o Regimento Comum do Congresso Nacional é datado de 1970, dezoito anos, portanto, anterior à Constituição Federal de 1988. Sendo assim, a exemplo do Código de Processo Civil, Código Tributário Nacional, Código de Processo Penal, houve recepção, pelo novo ordenamento Constitucional, do Regimento Comum.

Gilmar Ferreira Mendes e Ives Gandra da Silva Martins corroboraram a tese até agora defendida, no sentido de que:

*“... o processo do controle abstrato de normas destina-se, fundamentalmente, à aferição da constitucionalidade de normas pós-constitucionais. Dessa forma, eventual colisão entre o direito pré-constitucional e a nova Constituição deveria ser simplesmente resolvida segundo os princípios de direito intertemporal. Assim, caberia à jurisdição ordinária, tanto quanto ao Supremo Tribunal Federal, examinar a vigência do direito pré-constitucional no âmbito do controle incidente de normas, uma vez que, nesse caso, cuidar-se-ia de simples aplicação do princípio do lex posterior derogat priori e não de exame de constitucionalidade.”<sup>24</sup>*

A propósito, o Excelso Supremo Tribunal Federal tem firmado entendimento nos moldes acima noticiado, *verbis*:

---

<sup>24</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva e MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle Concentrado de Constitucionalidade**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 181/182.

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - IMPUGNAÇÃO DE ATO ESTATAL EDITADO ANTERIORMENTE A VIGENCIA DA CF/88 – (...) AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO SE REVELA INSTRUMENTO JURIDICAMENTE IDONEO AO EXAME DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DE ATOS NORMATIVOS DO PODER PÚBLICO QUE TENHAM SIDO EDITADOS EM MOMENTO ANTERIOR AO DA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO SOB CUJA ÉGIDE FOI INSTAURADO O CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. A FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE SUPÕE A NECESSÁRIA EXISTÊNCIA DE UMA RELAÇÃO DE CONTEMPORANEIDADE ENTRE O ATO ESTATAL IMPUGNADO E A CARTA POLÍTICA SOB CUJO DOMÍNIO NORMATIVO VEIO ELE A SER EDITADO. O ENTENDIMENTO DE QUE LEIS PRE-CONSTITUCIONAIS NÃO SE PREDISPÕEM, VIGENTE UMA NOVA CONSTITUIÇÃO, A TUTELA JURISDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE IN ABSTRACTO - ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL JA CONSAGRADA NO REGIME ANTERIOR (RTJ 95/980 - 95/993 - 99/544) - FOI REAFIRMADO POR ESTA CORTE, EM RECENTES PRONUNCIAMENTOS, NA PERSPECTIVA DA CARTA FEDERAL DE 1988. ” (STF; ADI Nº 7 – DF; MINISTRO RELATOR CELSO DE MELLO; DJ 04/09/1992.)*

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: DESCABIMENTO, SEGUNDO O ENTENDIMENTO DO STF, SE A NORMA QUESTIONADA É ANTERIOR A DA CONSTITUIÇÃO PADRAO. 1. NÃO HÁ INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUPERVENIENTE. 2. QUANTO A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, FIRMOU-SE A MAIORIA DO TRIBUNAL (ADIN 2, BROSSARD, 6.2.92) - CONTRA TRÊS VOTOS, ENTRE ELES DO RELATOR DESTA -, EM QUE A ANTINOMIA DA NORMA ANTIGA COM A CONSTITUIÇÃO SUPERVENIENTE SE RESOLVE NA MERA REVOGAÇÃO DA PRIMEIRA, A CUJA DECLARAÇÃO NÃO SE PRESTA A AÇÃO DIRETA. 3.*

*FUNDAMENTOS DA OPINIAO VENCIDA DO RELATOR (ANEXO), QUE, NÃO OBSTANTE, COM RESSALVA DE SUA POSIÇÃO PESSOAL, SE RENDE A ORIENTAÇÃO DA CORTE.” (STF,;ADI Nº 438 – DF; MINISTRO RELATOR SEPÚLVEDA PERTENCE; DJ 27/03/1992.)*

## **CONCLUSÕES**

Por todo o exposto, em face dos fundamentos acima alinhavados, não há como deferir-se os pedidos constantes na exordial, sob pena de verdadeira inconstitucionalidade. Devendo assim, ser julgado improcedente todos os pedidos, haja vista que o Controle de Constitucionalidade não se presta a vergastar e elidir a força do Regimento Comum do Congresso Nacional.

São estas as considerações que submetemos à elevada análise de V.S<sup>a</sup>.

Brasília-DF, 26 de maio de 2006.

**GRAZIELLA CHAVES PEREIRA**  
Estagiária da Coordenadoria de Processos Judiciais

De acordo. Encaminhe-se ao Senhor Advogado-Geral.

**ANTONIO MARCOS MOUSINHO SOUSA**  
Diretor da Coordenadoria de Processos Judiciais

Aprovo. Encaminhe-se ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, como sugestão destinada ao atendimento da solicitação contida no Ofício nº 2638/R de 15 de maio de 2006, do Senhor Ministro Eros Grau, Relator da ADI nº 3719.

Brasília-DF, 26 de maio de 2006.

*ALBERTO CASCAIS*  
Advogado-Geral