

O EXERCÍCIO DO VETO

Luiz Navarro de Britto

*Professor da Universidade da Bahia
e Doutor pela Universidade de Paris*

Parece bastante lógico que, na medida em que o Poder Executivo substitua as Câmaras no processo de elaboração legislativa, o número de oportunidades para a utilização da “recusa” governamental diminua. Já se fala mesmo de um “veto legislativo”, representando o termo desta evolução.

Mas, se se considera o veto na vida constitucional norte-americana, encontra-se ali “uma tendência cada vez mais freqüente ao seu exercício”, segundo Bernard Schwartz. Os vetos de Franklin D. Roosevelt durante seu primeiro mandato, escreve êle, “representam mais de trinta por cento do total das medidas utilizadas desde 1792, data na qual se usou o veto pela primeira vez (505 — sôbre 1635)” (1).

Ao contrário, se nos voltamos para o exemplo francês, a perspectiva será bem diferente. Depois de um período de inércia, sob a III República, os vetos foram retomados de 1947 a 1957, para recair em desuso no regime atual.

Sendo assim, ao menos na aparência, a lógica parece, no particular, vencida pelos fatos. Mas, é preciso conciliá-los ou simplesmente explicar o conflito, sem destacar o exercício do veto de seus “cadres” institucionais. Tanto mais que os exemplos supracitados se reportam a regimes políticos distintos.

A) O VETO NOS ESTADOS PARLAMENTARISTAS

Com efeito, a implantação do parlamentarismo debuxa uma nova trajetória para o exercício do veto. O mesmo mecanismo que deslocou as competências do Chefe do Estado para a órbita do Gabinete responsável fêz do veto um ato do Governo. A sua prática pode, desde então, provocar a queda de Ministérios, uma vez que ela contraria a vontade parlamentar.

As monarquias assistiram ao declínio irreversível da “recusa” real, sob o impulso histórico da legitimidade popular. A Inglaterra começa em 1707 o processo que terminará no começo do século XX na Escandinávia. A prerrogativa continua sempre do Rei. Mas o seu exercício presumiria o acôrdo do Gabinete, tornado explícito com o “contreseing” obrigatório. Por isso, a última das “recusas” reais foi exercida em 1931, a pedido dos ministros suecos, pois, em 1937, redundaram inúteis os apelos a Leopoldo III da Bélgica para que utilizasse o veto (2).

(1) *American Constitutional Law* — Cambridge, 1955, p. 100.

(2) Ver Raymond Fusillier, *Les Monarchies Parlementaires* — Les Editions Ouvrières, Paris, 1960, notadamente as págs. 42, 46, 194, 215 a 221, 273, 274, 460, 461 a 597; ver também Lord Campton et Lidderdale, *La procédure parlementaire en Europe* — Cahiers de La F.N.S.P., Paris 1955, fls. 18, 24, 25, 62, 170, 182, 198 e 215; *Parlements-Presses Universitaires de France*, Paris, 1961, ps. 194 e 195.

As repúblicas, de seu turno, foram coagidas, elas também, a "legitimar" o veto através da ratificação ministerial. No sistema, substituiu-se simplesmente a coroa pelo "bonnet" frígio. O seu mecanismo parlamentarista continua o mesmo. Veto do Rei ou do Presidente, o emprêgo da recusa sòmente se justifica em razão da responsabilidade ministerial. Apesar do entendimento de juristas como Constantino Mortati — "O ato de reenvio da lei deve, portanto, ser considerado como ligado à decisão exclusiva do Presidente, e o "contreseing" apòsto pelo ministro toma um valor de pura autenticidade formal" (3) — foi sempre esta lógica das instituições que prevaleceu.

A sorte dos Presidentes Millerand e Casimir Perier ilustra muito bem o poder dêste jôgo institucional. E se é verdade que a ameaça do Presidente Millerand de pedir uma nova deliberação e de se demitir, se se restabelecesse o escrutínio de "arrondissement", produziu resultados frutuozos, não se deve também negligenciar a violenta oposição desencadeada. Censurou-se-lhe de violar a Constituição, acusaram-no até de "querer perpetrar um golpe de Estado" (4).

Ora, depois da Segunda Guerra Mundial, a França e a Itália foram os únicos Estados parlamentaristas a vivificarem a instituição do veto. Será, portanto, através dêles que poderemos medir as relações eventuais entre o crescimento contemporâneo da atividade legislativa governamental e a prática das "negativas".

I — Do lado francês, contam-se onze (11) "recusas", das quais sete (7) exercidas sob a presidência Vincent Auriol e quatro (4) pelo Presidente René Coty 1) Mensagem de 2 de setembro de 1947, "sur la foi autorisant le relevement de la limite des engagements de l'Etat au titre de l'assurance-crédit"; 2) Mensagem de 3 de outubro de 1947, relativa à "lei" que regulava as mudanças de nacionalidade nos territórios de Tende e Brigue e que contradizia disposições do Tratado franco-italiano de 10 de fevereiro de 1947; 3) Mensagem de 18 de junho de 1948, após o pronunciamento do Comitê Constitucional interpretando o art. 20 da Constituição; 4) Mensagem de 27 de agosto de 1948, sòbre alguns artigos "da lei contendo modificação e codificação da legislação relativa às relações de arrendadores e locatários"; 5) Mensagem de 25 de janeiro de 1949, pedindo uma segunda leitura da "Lei nº 49.593", sòbre condições para concessão da Medalha Militar e Legião de Honra "aux militaires dégages des cadres"; 6) Mensagem de 1.º de agosto de 1949, concernente à proposição de Lei, de 30 de julho de 1949, sòbre a supressão da "indemnité parlementaire"; 7) Mensagem de 23 de janeiro de 1951, que pedia nôvo exame da "lei autorizando a ratificação da convenção de maio de 1949, relativa à exploração de navios meteorológicos no Atlântico norte"; 8) Mensagem de 23 de junho de 1954,

(3) *Instituzioni di Diritto Pubbico* — Casa Editrice Dott. Antonio Milani — Padova, 1960, p. 587. Serio Galleotti, defendendo o mesmo ponto de vista, acredita que disto depende a vitalidade do veto; sob o aspecto jurídico, crê que a assinatura ministerial integra um ato composto e não um ato complexo, no sistema da Constituição de 48 ("Inrinvio presidenziale di una legge" art. 74 Cont.) in *Rassegna di Diritto Pubbico* — Napoli, 1950, ano V, n. 1, págs. 58, 66, 71 e 72). V. Merikoski, depois de assinalar que o "direito de decisão pertence apenas ao Presidente da República", acrescenta que se a decisão do Chefe do Estado é contrária "a uma lei fundamental, o ministro tem o dever de recusar o *referendum* e proceder de acòrdo com o art. 43 da Constituição Finlandesa (*Précis du Droit Public de la Finlande* — Helsinki, 1954). De seu turno, ressalta R. Fusiller que na Suécia o "contreseing" ministerial, embora obrigatório, implica apenas em uma correspondência entre "la decision et le *prés-verbal* des travaux du conseil des ministres et la responsabilité des ministres n'est engagée quer pour les conseils donnés au Roi" (op. cit. p. 42).

(4) Maurice Maier, *Le veto Legislatif du Chef de l'Etat*, Geneve, 1948, p. 208. Ver também Barthelemy et Duez — *Traité Elementaire de Droit Constitutionnel* — Dalloz, Paris, págs. 153, 627 e 742.

sobre a modificação do art. 2.º da Lei “relativa à comemoração do armistício de 8 de maio de 1945”; 9) Mensagem de 28 de junho de 1954, “sobre a lei que complementa os arts. 37 e 38 da Lei n.º 46-1072, de 17 de maio de 1948, relativa à nacionalização de combustíveis minerais”; 10) Mensagem de 24 de novembro de 1955, “sobre a lei relativa à infância delinqüente da Tunísia”; 11) Mensagem de 14 de março de 1957, “sobre a lei que modifica o art. 198 do Código Penal” (5). Em breve, 5 vetos por inconstitucionalidade (2, 3, 6, 7 e 10) e 6 por inoportunidade, uma vez que, apesar do silêncio dos seus textos, a segunda, a sétima e a décima Mensagens dizem respeito aos arts. 27 e 28 da Constituição.

Eis aí, portanto, os primeiros vetos de tóda a vida republicana francesa (6). Seus quatro precedentes (7) monárquicos, situados num contexto político bem diferente, a eles se conjugam apenas sobre o plano histórico da instituição. De outra forma seria preciso relacioná-los como personagens de duas etapas distintas do processo de “legitimação” do Poder Executivo. A prática de vetos reais marcaria o aniquilamento da legitimidade monárquica, enquanto que as “recusas” da IV República teriam cristalizado a legitimidade democrática do Executivo diante da soberania parlamentar. O reconhecimento tão tardio desta legitimidade explica, de outro lado, o desuso do direito de veto durante a II e a III Repúblicas, apesar também de seus caracteres “republicanos” menos marcantes que os da Quarta.

Mas, a experiência das “recusas” foi ainda mais curta que a vida da própria IV República. Quase doze anos de regime não correspondem senão a 11 pedidos de “novas leituras”. Em outras palavras, dos 20 Gabinetes que se sucederam (8), somente 8 entre os mais estáveis — exceção feita do Gabinete Marie (duração de 35 dias; veto, 1), cuja Mensagem presidencial de veto data do mesmo dia que a Mensagem comunicando sua demissão — utilizaram a prerrogativa: Ramadier (duração, 302 dias; vetos, 2), Schuman (1.ª vez — duração: 240 dias; veto, 1), Queuille (1.ª vez — duração: 391; vetos, 2), Pleven (1.ª vez — duração: 252 dias; veto, 1), Mendès-France (duração, 232 dias; vetos, 2), Faure (2.ª vez — duração: 335 dias; veto, 1) e Mollet (duração, 475 dias; veto, 1). Isto atesta, uma vez mais, a subordinação do emprêgo do veto ao mecanismo do sistema parlamentar. Pois foi preciso contar sempre com o sustentáculo das Câmaras para que a nova deliberação não arrastasse à questão de confiança e, por via de consequência, à queda do Gabinete.

A primeira legislatura conheceu 7 “recusas”. Mas, embora o equilíbrio de forças partidárias continue, depois, quase o mesmo, dois fatos novos provocam

(5) Ver *Jornal Oficial* de 6-9-47, p. 4.870; *J. O.* de 13-12-47, p. 5.690; *J.O.* de 19-6-48, p. 3.696; *J.O.* de 28-8-48, p. 6.395; *J.O.* de 28-1-49, p. 138; *J.O.* de 14-10-49, p. 5.764; *J.O.* de 24-1-51, p. 346; *J.O.* de 30-6-54, p. 3.154; *J.O.* de 25-11-55, p. 6.002; *J.O.* de 15-3-57, p. 1.607; ver também M. Prélot — *Droit Parlementaire français* — Les Cours de Droit, Paris, 1957-58, tomo IV, págs. 97, 16 e 17; Lidderdale, *Le Parlement Français*. A Colin — Paris, 1954, págs. 219 e 220, nota 58 inclusive.

(6) Além da Bibliografia mencionada na nota anterior (n.º 5), ver também Casimir Périer, *Préface à l'oeuvre de R. Bompard, Le Veto du Président de la République et la Sanction Royale*, Paris, 1906, p. VII, e J.J. Chevalier “De la faculté de statuer et la faculté d'empêcher”, in *Mélanges Maurice Hauriou* — Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1929, p. 149.

(7) M. Maier, op. cit. págs. 134 a 138; Chevalier, op. cit. págs. 147 e 148; Alberto Viatte em sua tese (“*Le veto législatif dans la Constitution des Etats-Unis et dans la Constitution Française*” de 1791 — Paris, 1901, p. 147) cita apenas 2 vetos, os de 9 e 29 de novembro de 1791, sem fazer alusão aos vetos de 27 de maio e de 6 de junho de 1792.

(8) Sem contar com o Gabinete De Gaulle.

a decadência das “negativas”. Primeiramente o recurso aos decretos-leis ⁽⁹⁾, que subtraiu, forçosamente, uma grande parte da legislação à hipótese de uma oposição governamental. Segundo, o que é também uma consequência do fato precedente, a atividade legislativa diminui de um pouco mais de 28% em relação à primeira legislatura. A média anual que era de 286 leis (1.289, de 22 de janeiro de 1947 a 7 de junho de 1951) cai para 208, a partir de junho de 1951 até dezembro de 1955 ⁽¹⁰⁾. Durante a 2.^a legislatura, estes fenômenos se robustecem. O trabalho legislativo atinge apenas uma média anual de 168 leis (421 ao todo, de janeiro de 1956 a junho de 1958). Quando em 1958 o Parlamento votava 84 leis, as “ordenanças” editadas pelo Executivo, somente nos últimos 7 meses de 1958, alcançaram o número de 240 ⁽¹¹⁾.

A este conjunto de causas que explica o uso e a decadência dos vetos sob a IV República, deve-se também acrescentar a personalidade marcante de Vincent Auriol, para o qual, além da “ação efetiva ao governo responsável, há lugar para uma Magistratura moral... para este poder de conselho, de advertência, de conciliação que deve ser o do Chefe do Estado” ⁽¹²⁾.

Sob a V República, a inauguração de novas instituições acresce as barreiras e diminui as oportunidades do veto legislativo. A definição enumerativa da Lei (art. 34), os poderes legislativos remanescentes do governo (art. 37), a interdição das proposições e das emendas parlamentares de natureza financeira (art. 40), assim como a transferência eventual operada pela delegação legislativa (art. 38), reduzem necessariamente o número de Leis. Além disso, o crescimento do poder governamental sobre a discussão dos textos submetidos ao Parlamento (arts. 42, 44 e 48), acolitado pelo sistema de Leis consideradas como aprovadas ainda que não tenham sido objeto de um veto explícito (arts. 47 ⁽¹³⁾ e 49) ⁽¹⁴⁾, restringem o número dos projetos que poderiam ser votados pelas Câmaras com a oposição ministerial. Fazendo-se o cálculo do trabalho legislativo realizado desde 1959, constata-se que ele diminuiu para 1/5 daquele efetuado na IV República. A média anual de Leis sob o regime da Constituição de 46 atinge a 230, enquanto que, de janeiro de 1959 ao mês de abril de 1961, conta-se apenas 101 Leis adotadas, isto é, uma média anual de 43. Ainda mais, este fraco rendimento parlamentar equivale a 2/3 da legislação delegada, em virtude do art. 38 da Constituição. Com efeito, a taxa anual de 43 Leis votadas pelas Câmaras corresponde a 69 “ordenanças” editadas pelo governo

(9) Certo, os “*précédés détournés*” já são conhecidos desde a 1.^a legislatura. Mas, há uma nítida diferença a ressaltar. Enquanto que antes da legislatura começada em 1951, citam-se alguns artigos de 3 leis com delegação: 25 de junho de 1947 (art. 1.^o), 17 de agosto de 1948 (arts. 5.^o, 6.^o e 7.^o) e 8 de janeiro de 1951; ao contrário, a partir de 11 de julho de 1953, volta-se à prática dos decretos-leis, com uma amplitude inédita. Entre outras, fala-se, freqüentemente, da das leis de 11 de julho de 1953, 14 de agosto de 1954, 2 de abril de 1955, 16 de março de 1956, 3 de junho de 1958 etc. (Ver notadamente M. Duverger, *Droit Constitutionnel et Institution Politiques* — P.U.F., Paris, 1958, págs. 538 a 541; M. Prélot, *Institution Politiques et Droit Constitutionnel* — Dalloz, Paris, 1957, livro II, págs. 417, 269, 270; D.W.S. Lidderdale, op. cit. p. 219; Georges Galchon, “Aspects de la Procédure Législative en France” in F. Goguel — *Le Travail Parlementaire* — P.U.F., Paris, 1955, págs. 135 a 138.

(10) Todos os algarismos sobre o trabalho legislativo na França foram retirados dos Quadros Cronológicos do *Jornal Oficial*.

(11) Primeiramente sob o regime da Lei de 3 de junho de 1958; em seguida, em virtude do art. 92, das Disposições Transitórias da Constituição de 4 de outubro de 1958.

(12) Discurso de 15 de novembro de 1951, segundo M. Duverger, op. cit. p. 516.

(13) Este artigo bem parece ao art. 54 da Constituição do Paraguai de 1940.

(14) Ver André Laubadère “Les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans la procédure législative”; M. Duverger, “Les rapports entre le Parlement et l’Executif” e M. Waline, “Les rapports entre la Loi et le règlement” in “*Commentaires de la Constitution de la Vème République*” — *Etudes Juridiques et Economiques*, Paris 1964, t. 19 a 29.

(160) no mesmo período. Por outro lado, a estabilidade do Gabinete Debré, ao tempo em que atesta o domínio legislativo exercido pelo governo, contribuiu também para justificar a ausência de vetos sob a V República. Se a relação atual de forças político-partidárias perdurar, é muito improvável que o veto seja objeto de uma utilização futura.

A esta decadência do "reenvio" corresponde também o emprêgo muito restrito do veto translativo (art. 61). Uma configuração mais ou menos disfarçada do "rejet" formal, o veto translativo poderia bem ser utilizado como reforço ou supletivo do reenvio (15). Ora, a primeira hipótese estando afastada, ao menos no momento, a segunda teria a vantagem de transferir ao Conselho Constitucional a responsabilidade de recusar os projetos votados pelo Parlamento. Mas, até o mês de abril de 1961, o Primeiro-Ministro empregou duas vezes somente o veto translativo: em 29 de julho de 1960, contra os arts. 16 e 17 do "texto de Lei de Finanças retificativa para 1960", e em 27 de dezembro de 1960 em oposição a certos artigos do projeto de lei sobre "seguros de doença", invalidez e maternidade de exploradores agrícolas e de membros não assalariados de suas famílias". Nos dois casos, o Conselho decretou a inconstitucionalidade, com exceção do dispositivo visando a modificar a alínea 5, § 4.º, do art. 1006-1, do Código Rural, declarado conforme a Constituição (16).

Ora, este pequeno número de vetos translativos se explica ainda em função do comando legislativo governamental. Todavia, posta de lado a audiência obrigatória do Conselho Constitucional para as Leis orgânicas e para os Regulamentos das Assembléias (17), dois outros meios são ainda acordados ao Primeiro-Ministro para "prevenir" o veto translativo: 1.º o pedido ao Conselho Constitucional para declarar o caráter regulamentar de uma disposição (art. 37, al. 2); 2.º a oposição de inaceitabilidade (art. 41). Na primeira hipótese, o Conselho Constitucional decidiu 8 vezes em 11 o caráter não legislativo dos textos que lhe tinham sido submetidos pelo Primeiro-Ministro, de 1959 a abril de 1961 (18). No mesmo período, o Conselho decidiu em favor do Primeiro-Ministro a única questão que lhe foi submetida sobre "inaceitabilidade", oposta ao Senado quando da discussão de uma proposta de lei "tendant à la etabli-sation des fermages" (19).

É verdade, aliás, que, além do Primeiro-Ministro, o Presidente da República pode igualmente apelar para o veto translativo e sem ter necessidade de "con-

(15) Pode também acontecer que o veto translativo provoque o pedido de uma nova deliberação. De fato, se o Conselho Constitucional "estima que as disposições inconstitucionais podem ser separadas do texto", o Presidente da República pode "ou promulgar o texto, incompleto, ou pedir uma 2.ª leitura às Câmaras" (M. Duverger, *La Cinquième République*, P.U.F., Paris, 1960, p. 149).

(16) Ver o J.O. de 13-8-1960, p. 7.599, e J.O. de 24-1-1961, págs. 982 e 983.

(17) De 1959 ao mês de abril de 1961, o C.C. foi chamado a se pronunciar duas vezes sobre Leis Orgânicas (J.O. de 15-1-1960, p. 629, e J.O. de 13-8-1960, p. 7.599) e 6 vezes sobre Regulamentos das Assembléias (J.O. de 17-5-1959, p. 5.093; J.O. de 3-7-1959, págs. 6.642/4; J.O. de 28-7-1959, p. 7.522; J.O. de 27-1-1960, p. 940; J.O. de 3-1-1961, p. 110 e J.O. de 23-11-60, p. 10.445).

(18) Ver J.O. de 14-1-1960, p. 442; J.O. de 17-2-1960, págs. 1.567/8; J.O. de 31-3-1960, p. 2.986; J.O. de 29-4-1960, págs. 3.958/9; J.O. de 2-8-1960, p. 7.149; J.O. de 13-11-1960, págs. 10.167/8; J.O. de 31-12-1960, p. 1.211, J.O. de 19-2-1961, p. 2.793.

(19) O Conselho foi provocado pelo Presidente do Senado em 19-11-1959, e sua decisão foi publicada no J.O. de 14-1-1960, págs. 441 e 442. Acrescentem-se ainda os meios preventivos fornecidos pelos Regimentos das Câmaras, como por exemplo o art. 101 do Regimento da Assembléia Nacional, que concede ao Governo como aos deputados a faculdade de pedir uma "seconde délibération". O Gabinete utilizou-a na 1.ª sessão do dia 13 de novembro de 1960 (J.O., D.F., A.N. de 14-11-1960, p. 3.826), e a Assembléia consentiu.

treseing" ministerial. Isto quer dizer que o Chefe do Estado pode empregá-lo contra a vontade do Parlamento ou contra a opinião do Gabinete responsável⁽²⁰⁾. Ora, tanto como para a primeira, nada provocou a segunda alternativa depois da investidura do Gabinete Debré. Além do mais, acreditava-se com o Prof. Duverger que, em razão da fonte indireta de sua eleição, "o Chefe do Estado da V República post-gaullista tenderá a se assemelhar como a um irmão a seus predecessores da IV e da III... A distinção dos atos com "contreseing" à dos atos sem "contreseing" tenderá assim a desaparecer⁽²¹⁾. Mas, em 1962, uma Emenda Constitucional adotou o "sufrágio universal e direto" para a escolha do Presidente. De sorte que nos resta aguardar a lição da história.

Em todo caso, o reforço dos poderes governamentais no âmbito legislativo justifica o esquecimento quase total dos vetos, e é bem provável que este fato continue a se repetir durante toda a Quinta República.

II — Na Itália encontram-se somente 4 "recusas", sob a presidência Luigi Einaudi: 1) Mensagem de 9 de abril de 1949, sobre a "lei" concernente ao aumento de ordenados ("soprasoldi") dos militares; 2) Mensagem de 9 de abril de 1949 pedindo uma nova deliberação do texto que favorecia os "Terreni minati"; 3) Mensagem de 11 de janeiro de 1950 relativa à "Lei" que modificava o Decreto n.º 352 (30-4-1946) sobre a função judiciária; 4) Mensagem de 21 de novembro de 1953 contra a proposição de Lei de 15 de fevereiro de 1953 relativa aos funcionários do Ministério das Finanças, do Tesouro e da Corte de Contas⁽²²⁾. Os 3 primeiros vetos por inconstitucionalidade e o último por inoportunidade.

Como em França, seus antecedentes são monárquicos (1869 e 1891), exercidos sob o Estatuto de 1848. Contudo, uma tradição histórica muito mais flexível assegurou ao poder executivo italiano o exercício do "rejet", logo instaurada a Primeira República. É aliás significativo que, apesar da diferença de idade das instituições — o veto Presidencial, em França, tendo exatamente um século a mais —, a literatura italiana sobre o assunto seja mais rica que a literatura francesa⁽²³⁾.

Não obstante, o caminho seguido foi o mesmo, e parece que uma tendência semelhante também se esboça sob o impulso de fatores muito vizinhos.

(20) Ver André Mathiot, "Le Partage d'autorité entre Président de la République et Premier Ministre", in *Commentaires de la Constitution de la Vème République*, op. cit. p. 13.

(21) *La cinquième République*, op. cit. 183.

(22) Ver os textos das Mensagens no livro do Presidente Einaudi. *Le Scrittolo del presidente* — Torino, 1956, págs. 208 a 229. Parece que não houve outros vetos, pelo menos até 1960. Na falta de documentação para uma pesquisa minuciosa, apoi-me no seguinte informe de Mortati: "... questo è stato finora esercitato solo 4 volte dal pres. Einaudi per leggi di scarsa importanza politica." (op. cit. p. 588).

(23) As únicas obras francesas conhecidas são o livro de Bompard (1906) e uma tese defendida na Faculdade de Direito de Paris em 1901, sobre o veto na Constituição de 1791. Acrescenta-se, ainda, o artigo do Prof. J. J. Chevallier, "De la distinction établie par Montesquieu entre la faculté de statuer et la faculté d'empêcher" (1929). Os Manuais abordam muito rapidamente a matéria. No seu "Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire", Eugène Pierre consagra 27 linhas ao assunto, enquanto Joseph Barthelemy a ele não se reporta no seu *Essai sur le Travail Parlementaire et le système des Commissions* (Librairie Delagrave Paris, 1934). Marcel Prélot, em seu *Curso ministrado no Institut d'Etudes Politiques sobre Le Droit parlementaire français*, é aquele que devota maior cuidado para com a recusa na Constituição de 1946. A literatura italiana é mais rica e mais recente. Embora ela, em geral, se limite à natureza jurídica do veto, existem numerosos artigos, e os Manuais lhe acordam maior importância que os franceses. Ver Bibliografia Geral da minha tese *Le Veto Legislatif*.

Os primeiros vetos italianos foram opostos durante a primeira legislatura, enquanto o partido governamental detinha a maioria absoluta das cadeiras parlamentares. Além do mais, a taxa de 18,6% de proposições de Leis sobre o conjunto de Leis aprovadas favorece, de um certo modo, o controle executivo. Poder-se-ia, aliás, imaginar que se a Constituição de 48 proibisse a iniciativa parlamentar, em matéria de finanças, 2 das 3 negativas — aquelas com fundamento no art. 81 da Constituição — não teriam talvez existido.

Ao contrário, desde as eleições de 1953, quando a Democracia Cristã alcançou apenas uma estreita maioria (42,8% na Câmara e 45,9% em 1958) (24), conhece-se um único caso de "recusa", a de novembro de 1953. O único veto italiano "in expediency" coincide com o crescimento da iniciativa parlamentar (de 18,6% ela passa a 20% desde o começo da segunda legislatura em 30 de abril de 1954), que corresponde a 27% das Leis aprovadas, de 25 de junho a 31 de dezembro de 1953. Daí em diante, o recurso permitido à legislação delegada, a queda formidável de 51% do trabalho legislativo em relação ao período precedente (25) e, enfim, a ausência do professor Luigi Einaudi na Presidência da República tornaram o veto uma letra morta.

Constata-se, assim, a decadência da recusa presidencial nos Estados parlamentaristas. O fato, ainda que observado em limites muito estreitos de tempo e de lugar, parece, apesar de tudo, definitivo em razão da causa maior que o engendra. Com efeito, a engrenagem do sistema comandado por um Executivo poderoso — fato indiscutível e generalizado — não pode oferecer outro destino ao veto.

B) O VETO NOS ESTADOS PRESIDENCIALISTAS

A questão toca de muito mais perto os Estados presidencialistas. Nestes, estruturados sob o princípio conhecido como de "separação estrita de poderes", o veto apareceu como único meio jurídico de participação legislativa à disposição do Governo. Ora, uma vez perdida esta exclusividade, os Presidentes da República, tendo-se tornado líderes da legislação, parece do maior interesse saber em que esta transformação afetou o uso dos vetos.

Como amostras, utilizarei os exemplos brasileiro e o dos Estados Unidos da América. O primeiro, onde o sistema presidencialista reage sob o fluxo do multipartidarismo, e, o último, operacionalmente bipartista:

I — De 1789 a 1959, os presidentes dos EE. UU. da América exerceram 2.168 vezes seu direito de veto (26). Isto é, durante 17 décadas do regime, uma média de 12,7 cada ano, o que representa um pouco mais do número das "recusas" de toda a vida republicana francesa. Se nos detivermos nos algarismos brutos, constataremos um aumento sensível das "recusas" a partir dos conflitos do Presidente Johnson com o Congresso. O recorde pertence ao Presidente Franklin D. Roosevelt, com 631 vetos (ver fig. n.º 1 e tábuas n.º 1).

Mas, para avaliar a utilização das "negativas" ou o grau de interferência do Chefe do Estado na legislação, por seu intermédio, é preciso levar em conta

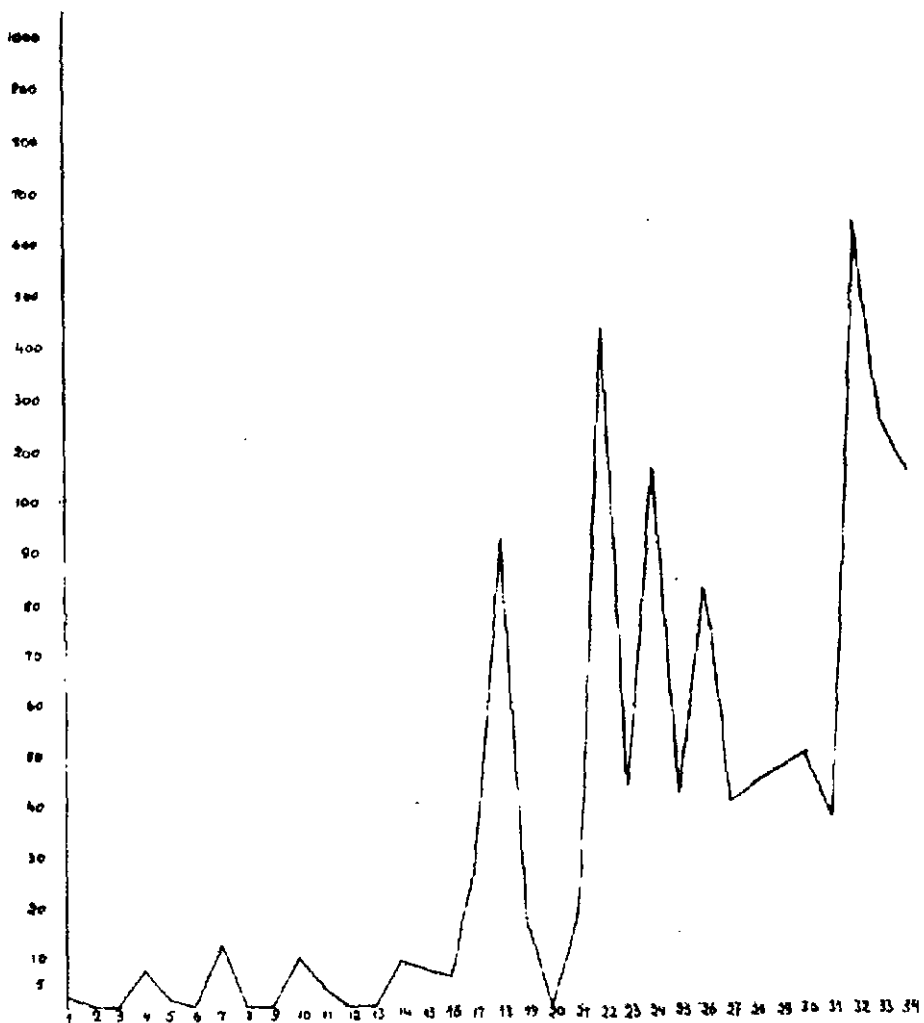
(24) In Maurice Duverger, *Constitutions et Documents Politiques*: 262 para 590 cadeiras em 1953 e 273 em 596 a partir de 1958.

(25) Todos os dados relativos à atividade legislativa italiana foram retirados do artigo de M. F. Goguel sobre "La Procédure italienne de vote des lois par les Commissions", in *Le Travail Parlementaire*, op. cit. p. 170.

(26) Vetos chamados de bolso (*pocket veto*) inclusive.

FIGURA Nº 1:

Número de vetos de cada Presidente
de 1789 a 1959 (vetos de bolsó inclusive)



T Á B U A N.º I (*)

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

3 fatores: a) a duração dos mandatos presidenciais; b) a maioria partidária no Congresso; c) o número de leis aprovadas.

a) o "term" presidencial sempre foi de 4 anos. Acontece porém que certos presidentes não terminaram, ou, ao contrário, ultrapassaram este prazo com a reeleição. Por exemplo, o Presidente Garfield governou alguns meses, o Presidente Harding, 2 anos apenas, enquanto que o Presidente Coolidge levou 6 anos, o Presidente Wilson, 8 e o Presidente F. D. Roosevelt, 12 anos na Casa Branca (27). Tomando-se em consideração este fator, a liderança do Presidente F. D. Roosevelt será deslocada para o Presidente Grover Cleveland, no seu primeiro mandato (ver fig. n.º 2).

(27) Antes da 22.ª emenda à Constituição de 1947 e em vigor a partir de 51.

(*) Os dados foram obtidos nas seguintes obras: Historical Statistics of the United States Library of Congress, Washington D. C. 1960, págs. 689/960, e World Almanach and Book of Statistics — S. Howard Chanin, New York, 1961.

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

(***) Ver as notas n.ºs 37 e 38.

FIGURA Nº 2:

Média anual dos vetos em relação à duração dos mandatos presidenciais (vetos de bôleo inclusive) - 1789 à 1959).



b) Ressalvada a disciplina interna dos partidos, pode dizer-se que, em geral, se o partido do Presidente dispõe de maioria no Congresso, êle “desempenha um papel substancial na legislação” (28). Meios diretos ou indiretos, os mais variados, favorecem-no nesta tarefa de “dressage” da vontade partidária. A utilização do veto torna-se então uma medida excepcional e, conseqüência, menos frequente. Além disso, já assinalava James Bryce, um governador de um partido contrário “está mais disposto a se opor aos maus feitos do Senado ou de uma Câmara hostil” (29).

Isto foi muito bem demonstrado pela Sra. Katherine Towle, em seu estudo sôbre os vetos presidenciais de 1889 a 1934. Segundo suas pesquisas, o veto foi apôsto 150 vêzes num período de 33 anos, durante o qual os Presidentes se acharam diante de Congressos “controlados”. Ao contrário, nos 12 anos durante os quais o Congresso ou uma só Câmara se compõe de uma maioria oposta ao partido presidencial, as “recusas” são em número de 85. Ora, se aditarmos a êste o fator tempo, concluiremos que em 12 anos de Congressos “divididos” ou “adversários” os vetos foram exercitados 1 vez e meia mais do que durante os 33 anos de Congressos “controlados” (30).

c) A atividade legislativa, de seu lado, se desenvolveu num “ritmo vulcânico em volume e violência”, segundo a expressão de Corwin (31). Em 1789, o Presidente Washington aprovou apenas 27 Leis; em 1955, o Presidente Eisenhower sancionou 880, das quais 390 de interêsse público e 490 concernentes a interêsses locais (32).

Se se estabelece então um paralelo entre a legislação promulgada para cada Presidente e seus vetos, verifica-se uma correspondência bastante sensível entre o crescimento do número de Leis e o de “negativas”, até 1933 (33). As exceções são raras e coincidem, de um certo modo, com o que se chamou de “era of good felling”, quando, no comêço do século IX, “a facção federalista desaparece, as lutas entre os partidos sossegam, os próprios partidos que perderam a noção do que os separava parecem desaparecer” (34). De outro lado, são as épocas de crise que assinalam as exceções: crise nacional, como no tempo de Lincoln, e que aproxima os poderes (35); ou, então, crise entre os poderes, e que leva Cleveland, por exemplo, a opor formalmente seu veto contra 28 “private pensions bills” (36). A outra forma de exceção, sob a presidência Arthur, resulta da composição partidária do Congresso. Afóra êstes casos, a coordenação entre o trabalho legislativo e o uso do veto é quase perfeita (ver fig. n.º 3). Por outro lado, se retomarmos a fig. 3 e se a fizermos coincidir com o trabalho de cada legislatura, chegaremos assim a duas conclusões complementares: o exercício do veto varia no mesmo sentido que o número de leis aprovadas e em sentido inverso à afinidade partidária do Presidente com o Congresso (ver fig. n.º 4).

(28) B. Schwartz, op. cit. p. 17.

(29) *La République Americaine* — Trad. française de P. Lestang — Paris 1901 — tomo II, p. 167.

(30) “The Presidential Veto since 1889” in *American Political Science* — vol. XXXI 1937, págs. 54 e 55 (“direct veto”).

(31) Op. cit. p. 263.

(32) Ver Macridis, op. cit. nota n.º 1 da p. 144.

(33) Empregaremos a palavra “lois” para designar os “bills” assim também como os “resoluções adjuntas” aprovadas; ambos estão sujeitos ao veto presidencial segundo o art. 1.º, secção 7, alínea 3, da Constituição.

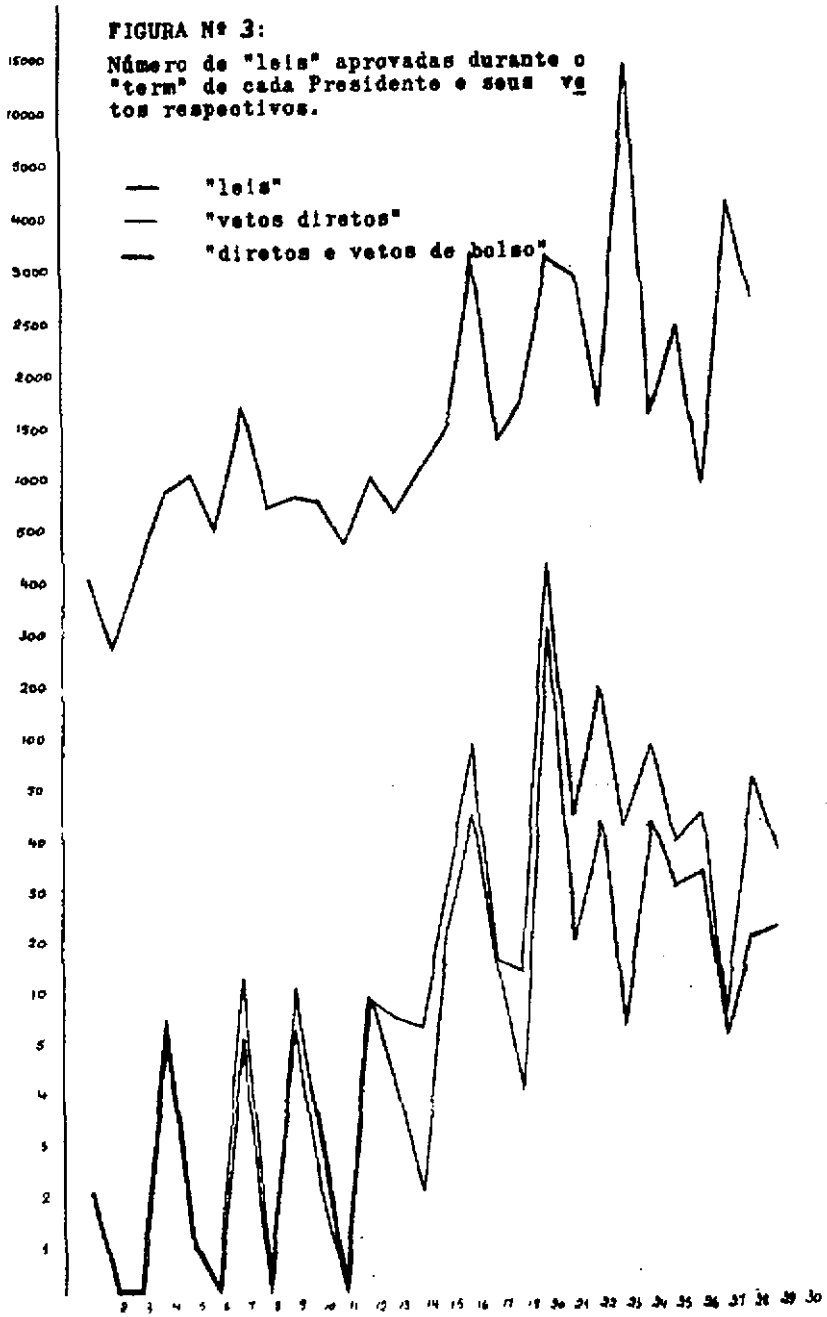
(34) René Rémond, *Histoire des Etats-Unis*, Presses Universitaires de France — Coll. Que sais-je? — Paris 1961 — p. 40.

(35) Ver Harold Laski, *The American Presidency* — London, Third impression, p. 160.

(36) Ver Katherine Towle, op. cit. p. 53.

FIGURA Nº 3:

Número de "leis" aprovadas durante o "term" de cada Presidente e seus vetos respectivos.



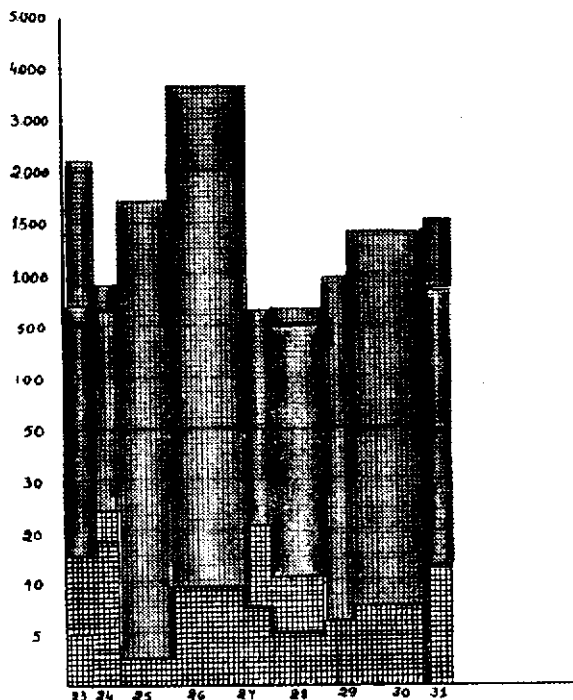


FIGURA nº 4:

Os vetos presidenciais em relação às "leis" aprovadas em cada legislatura (nos casos de várias legislaturas, calculou-se a média que se estende no sentido horizontal, segundo seu número) - 1889 a 1932.

- "leis aprovadas em legislaturas "controladas"
- "leis" aprovadas em legislaturas "adversas"
- vetos sob legislaturas "controladas"
- vetos sob legislaturas "adversas"

Ora, a partir da presidência F. D. Roosevelt, quando a interferência do poder executivo se mostra mais firme no âmbito da legislação, parece surgir uma nova tendência. Enquanto que o número de leis adotadas não diminui, os vetos ("direct veto") passam de 371 no tempo de Franklin D. Roosevelt a 180 sob a presidência Truman e a 61 durante os sete anos do Governo Eisenhower. A média anual das Leis varia em um sentido progressivo, de 730,1 (8.762 + 12) a 828,6 (6.629 + 3) e a 904 (5.424 + 6) ⁽³⁷⁾, enquanto que as "recusas" baixam de uma média anual de 30,9 para 22,5 e 8,7, ou, se somarmos os "pocket veto", de 52,5 para 31,2 e 22,4 ⁽³⁸⁾ (ver fig. n.º 5). Isto mostra, de uma parte, que a elasticidade das matérias a regular e as muralhas construídas pelo princípio da separação dos poderes continuam a aumentar o rendimento quantitativo das "Casas do Congresso"; mas, de outra parte, isto coloca igualmente em evidência o comando efetivo exercido pelo Presidente da República através da iniciativa legislativa, da "legislação delegada", ou ainda utilizando de meios indiretos. O bem-fundado desta última afirmativa pode ser confirmado pela confrontação do trabalho legislativo e do número de vetos com a maioria partidária no Congresso. Pois, apesar do que provou a Sra. Katherine Towle, o Presidente F. D. Roosevelt, contando sempre com a maioria do seu partido no Congresso, utilizou mais vetos do que o Presidente Truman, que, de seu turno, se encontrou em minoria durante uma legislatura (1947-1948); o mesmo prevalece com respeito ao Presidente Eisenhower, que, malgrado duas legislaturas adversárias (1955-1956 e 1957-1958) e o maior número de leis aprovadas, foi ainda êle, entre os três, aquêle que menos após o seu poder de veto (ver fig. n.º 6).

Em conseqüência, parece absolutamente correto falar-se de uma tendência à restrição dos vetos, cuja causa preventiva é o "leadership" executivo sobre a legislação.

II — No Brasil, da Presidência Gaspar Dutra a 1965, o veto foi utilizado 496 vezes. Portanto, numa média anual superior a 24, bem maior que a conhecida nos Estados Unidos da América. Malgrado a menor resistência estrutural do sistema devesse condicionar um número de recusas inferior à norteamericana, dois outros fatores reagiram de modo contrário: o multipartidarismo e o veto parcial.

(37) Os dados relativos ao trabalho legislativo nos EE.UU. foram retirados na obra do "U.S. Bureau of the Censsus", intitulada *Historical Statistics of the United States colonial times to 1957* — Washington, D. C. 1960, págs. 689 e 690. Esta obra divulga os números concernentes à legislação aprovada até 1958, quer dizer, o 6.º ano da presidência Eisenhower. Parece que este índice não diminuiu. Em todo caso, na pior das hipóteses, se levarmos em conta que o trabalho legislativo aumentou 15,4% na 84.ª legislatura, em comparação com a 83.ª, e somente de 7,4% na 85.ª, em comparação à 84.ª, poder-se-ia calcular — guardando a mesma proporção — 1% a menos do número de leis aprovadas na 86.ª em relação à 85.ª, o que não mudaria em nada a constatação feita. Ao contrário, não se trata, a nosso ver, de uma progressão decrescente, pelo momento. A tendência assinalada, parece, resulta do fator "maioria partidária".

(38) Média até 1959.

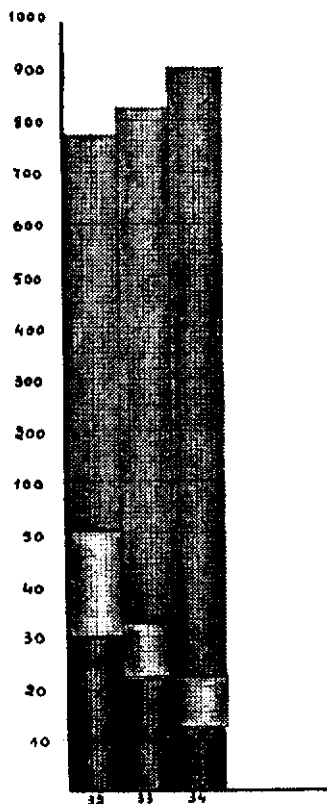


FIGURA Nº 5:

Média anual das "leis" em relação à média anual dos vetos de cada Presidente (1933-1959).

- "leis" aprovadas
- ▨ vetos, "vetos de bôlso" inclusive
- "vetos diretos"

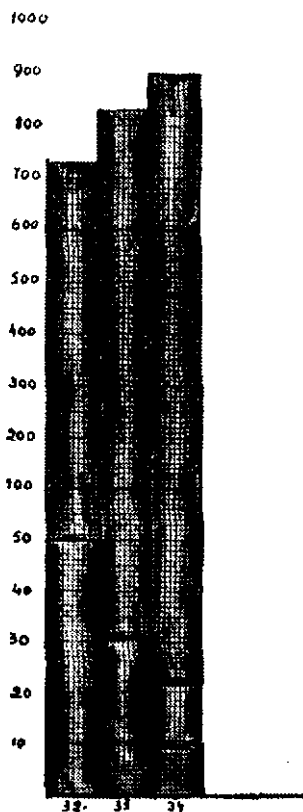


FIGURA Nº 6:

Média anual das "leis" aprovadas em relação à média anual dos vetos e ao número de legislaturas "adversas" a cada Presidente (1933-1950).



"leis" aprovadas



vetos, "vetos de bolso" inclusive



legislatura "adversa"

O primeiro, embora proporcione ao Chefe do Estado um largo campo de manobra no Congresso, por outro lado lhe dificulta o contróle preciso das maiorias. A variedade e fluidez dos Partidos “ensejam um caráter essencialmente vulnerável aos grupos e alianças parlamentares. De sorte que os acôrdos e apoios ao Executivo se desfazem com a mesma sem-cerimônia com que foram proclamados” (39). E assim, também são maiores as oportunidades de uso do veto.

Por sua vez, a faculdade constitucional de vetar parcialmente os projetos possibilita e até estimula o emprêgo das “negativas”. Algumas vêzes o Executivo chega a recusar dispositivos de mínima importância ou defeitos puramente formais, sem mesmo atentar para o relêvo, talvez maior, dos encargos criados para o Tesouro, com a apreciação do veto em sessão do Congresso Nacional. Dos 496 “rejets” apostos entre 1946 e dezembro de 1965, mais de 60% (301) foram vetos parciais (ver tábua n.º II), que, em geral, incidem sôbre Projetos do Executivo. Ao contrário, os vetos totais são, com mais freqüência, usados contra proposições parlamentares e projetos de governos anteriores.

Tábua II

	1963		1964		1965	
	Proj. Exec.	Prop. Leg.	Exec.	Leg.	Exec.	Leg.
Vetos Totais	0	5	9	20	2	27
Vetos Parciais	8	1	47	2	43	13

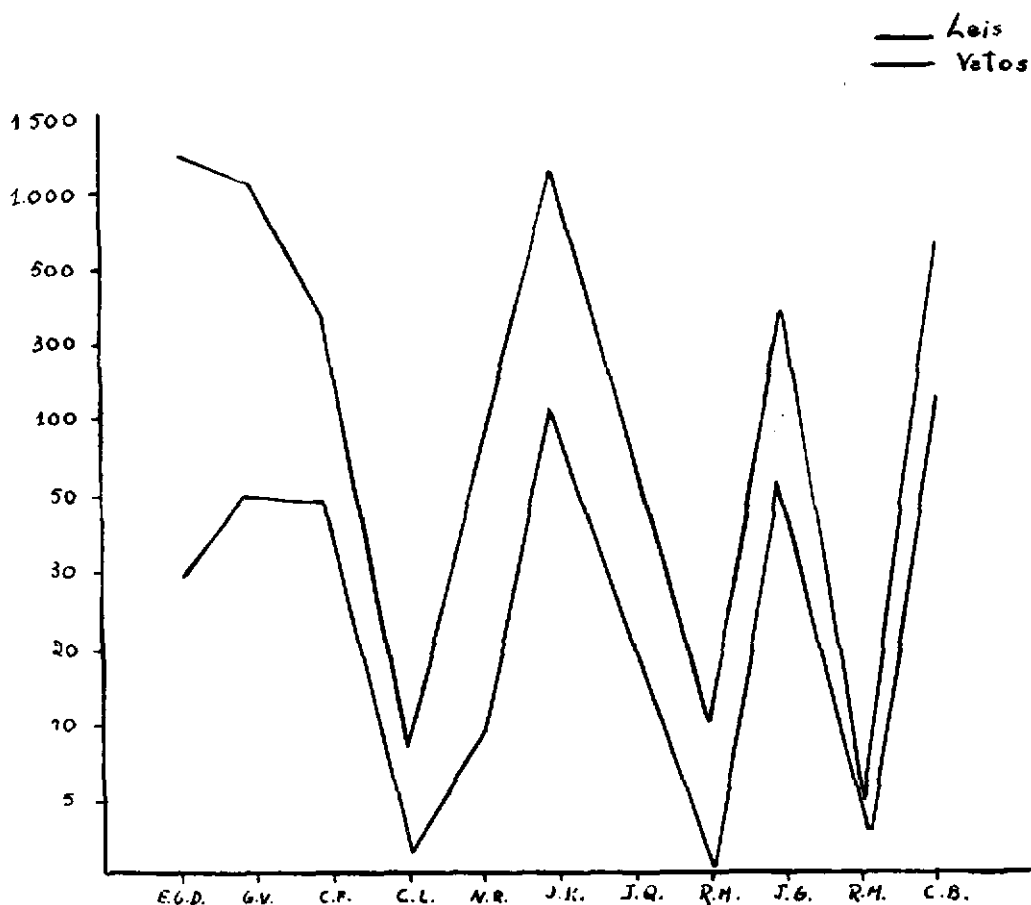
Mas, apesar das dificuldades criadas com os mandatos interrompidos e as crises de que resultam, creio que a maior ou menor intensidade na utilização dos vetos depende também dos 3 fatores assinalados no estudo das “negativas” norte-americanas.

a) O “term” presidencial de 5 anos, previsto no art. 82 da Constituição, foi reduzido para 4 anos pela Emenda Constitucional n.º 9, de 24 de julho de 1964. Porém, só os Presidentes Dutra e Juscelino chegaram ao fim dos seus

(39) Luiz Navarro de Britto — “A Representação Proporcional”, REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA — Ano II — n.º 6 — pág. 29.

mandatos. O suicídio Vargas, a renúncia de Jânio Quadros e a deposição de João Goulart "inspiraram" períodos presidenciais que variam de 2 a 341 dias. Ora, se afastarmos os mandatos mais curtos de Carlos Luz (2 dias), Ranieri Mazzili (13 dias por duas vezes) e Nereu Ramos (81 dias), quando qualquer avaliação parece artificial, os Chefes de Estado que mais vetaram foram os presidentes Castello Branco (1 veto cada 3,9 dias), Café Filho (1 para 6,95), Jânio Quadros (1 para 10,8), Juscelino Kubitschek (1 para 15,4), João Goulart (1 para 17,6), Getúlio Vargas (1 para 26,45) e, finalmente, Eurico Dutra (1 para 61,1).

b) A grosso modo, pode dizer-se que o número de vetos corresponde ao número de Leis aprovadas. A única exceção se encontra no Governo Dutra, justamente o período de readaptação às instituições democráticas, quando foram também publicados, em 1946, 458 Decretos-Leis.



O número de leis, da Presidência Dutra à Goulart, decresce progressivamente, ressalvados os pequenos mandatos. Nestes, o fator tempo forja uma imagem deformada, em sentido contrário. Se considerarmos, por sua vez, em 4 grandes grupos os 10 períodos presidenciais, a progressão decrescente reaparece:

Períodos	Média diária
Dutra	0,75
Vargas, Café, Luz e Nereu	0,75
Juscelino	0,63
Jânio, Mazzili, Goulart e Mazzili	0,37

Ao contrário, obedecido o mesmo critério, o número de vetos em relação ao número de Leis aprovadas aumenta sensivelmente:

Períodos	% vetos s/n.º Leis
Dutra	2,20
Vargas, Café, Luz e Nereu	10,87
Juscelino	10,13
Jânio, Mazzili, Goulart e Mazzili	16,36

Com o Ato Institucional n.º 1 e as disposições contidas nos seus arts. 3.º, 4.º e 5.º, a interferência do Executivo na legislação cresceu muito. E, sendo assim, a média legislativa de 0,37, do último período, foi substituída por 0,96, isto é, por quase 1 lei diária. Do mesmo modo, o percentual de leis vetadas atingiu a 26,61.

c) Todos os Presidentes da República tiveram maioria no Congresso. Mas a composição multipartidária, sem disciplina e armadura, torna indispensável o controle executivo sobre a legislação, pelo veto.

Ora, no regime de 46, a iniciativa parlamentar era bem grande (ver tábua III). Das 4.425 leis aprovadas, mais de 54% foram oriundas de proposições parlamentares. E, então, a vigilância do Executivo crescia através da utilização do veto, embora o número global de leis decrescesse. Ao contrário, sob o patrocínio do Ato Institucional n.º 1, o processo legislativo foi acelerado. Além disso, disciplinou-se de tal modo a hegemonia do Executivo que mais de 77% das leis aprovadas foram de sua iniciativa. Porém, não diminuiu o número de vetos. O comportamento das estruturas partidárias, malgrado a tranqüila maioria do Governo, continuou a exigir que o Executivo fiscalize os seus projetos. Daí o grande número de vetos parciais, mais de 65%, quando na vigência do regime de 46 o índice alcançado foi de 53 (40).

(40) Todo o levantamento de dados sobre o Brasil foi feito com a colaboração lestinável do Dr. Gilson Ferreira Pontes (Diretor da D.E. da Presidência da República), Sr. Múcio Bonifácio Costa (Assessor da Chefia do Gabinete Civil da Presidência da República) e do Professor Leon Kurc (Assessor da Câmara dos Deputados). Também devo ressaltar a ajuda dos Senhores Badi Jorge Caram, Sandro de Souza Pedra e Júlio Dantas do Amaral, da Subchefia para assuntos Parlamentares da Presidência da República.

Tábua III

ANOS	LEIS	INICIATIVA			TOTAL ANUAL
	Séries	Executivo	Legislativo	Judiciário	
1946	1 a 12	5	6	1	12
1947	13 a 208	126	66	5	197
1948	209 a 602	228	147	27	402
1949	603 a 1044	182	228	36	446
1950	1045 a 1305	75	194	—	269
1951	1306 a 1535	108	147	1	256
1952	1536 a 1800	127	152	21	300
1953	1801 a 2154	128	214	14	356
1954	2155 a 2382	102	127	2	231
1955	2383 a 2702	159	154	8	321
1956	2703 a 3092	147	221	23	391
1957	3093 a 3367	71	189	16	276
1958	3368 a 3520	60	94	11	155
1959	3521 a 3725	58	127	20	205
1960	3726 a 3865	50	89	9	148
1961	3866 a 4048	64	105	16	185
1962	4049 a 4197	73	75	9	157
1963	4198 a 4318	51	68	4	123
1964	4319 a 4595	212	50	16	278
1965	4596 a 4926	264	58	11	333
TOTAL GERAL		2.280	2.511	250	5.041

Sendo assim, parece que multiplicidade partidária, aliada ao uso do veto parcial, desmente a tendência encontrada nos Estados Unidos. Aqui, nem mesmo o comando executivo sobre a legislação determinou o declínio dos vetos.

CONCLUSÃO

Em suma, pode dizer-se que as relações funcionais e orgânicas entre os poderes condicionam a freqüência no uso desta medida excepcional, que é o veto. Enquanto a colaboração interdependente dos órgãos executivo e legislativo predispõe o sistema parlamentarista à inexistência, quase total, de recursos do veto, ao contrário, a separação dos poderes engendra o uso muito mais freqüente do "rejet", nos sistemas presidencialistas. Esta tendência se acentua com o veto parcial.

Por outro lado, o multipartidarismo torna mais fácil não somente o exercício como também a manutenção das recusas pelas Assembléias. De seu turno, o bipartidarismo, segundo o grau de relações entre os poderes e a disciplina dos partidos, pode provocar ora o desuso, ora a utilização mais freqüente do veto, a depender da afinidade entre os dois poderes.