

# Teoria Geral do veto

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO

Professor Titular da Faculdade de Direito  
da UFMG, Livre-Docente e Doutor em  
Direito

## SUMÁRIO

### I. DA NECESSIDADE DA TEORIA GERAL

- 1 — Teoria Geral do Estado
- 2 — Teoria Geral do direito constitucional
- 3 — Teoria Geral das instituições políticas
- 4 — Teoria Geral da Constituição
- 5 — Teoria da Constituição
- 6 — A "Teoria do Veto Legislativo" em LUIZ NAVARRO DE BRITTO e em MÁRIO CASASANTA

### II. ASPECTOS DA TEORIA GERAL DO VETO

- 1 — Natureza jurídica do veto
- 2 — Sanção, promulgação e veto
- 3 — O veto no direito comparado. Seu destaque no direito constitucional norte-americano
- 4 — O veto no direito constitucional brasileiro
- 5 — Poder de veto ou direito de veto
- 6 — Classificação dos vetos
- 7 — Processo legislativo e veto. Técnica legislativa
- 8 — O veto e a jurisprudência. O verbete da Súmula Cinco

### I. DA NECESSIDADE DA TEORIA GERAL

O verbete teoria, tendo em vista o seu significado original grego, é identificado com o termo contemplação, ato contemplativo. Assim foi considerado na *Ética a Nicômaco*, de ARISTÓTELES. Esta primeira etimologia é insuficiente,

bem como a contraposição entre teoria e prática. Procura-se assemelhar esta palavra também com doutrina ou sistema de idéias, ou até com ideologia. Uma *Teoria da Justiça*, por exemplo, seria um conjunto doutrinário bem elaborado, sistemático, seja de um pensamento ou de uma ciência. Importante teste para a *Teoria da Justiça* é a forma pela qual ela introduz ordem e sistemática nos conceitos de uma vasta gama de questões (1).

A presença da contemplação abstrata é constante em uma conceituação de teoria. Sente-se a preocupação com o conhecimento puro. É impossível separar rigidamente a *teoria*, a *pesquisa* e a *prática*. A teoria não é apenas um ato de abstração, vincula-se a uma questão de método: "Qual seja, antes de ser uma questão simplesmente de ordem intelectual, a compreensão da teoria resolve-se muito mais como uma questão de método e de comportamento. Trata-se, portanto, muito mais da postura que possuímos diante do que nos cerca. Aliás, é justamente a relação estreita entre *teoria e abstração*, *teoria e prática* ou *ação*, *teoria como práxis* (aprofundaremos este termo na segunda parte), *teoria e ato intelectual*, *teoria e sistema* ou *doutrina*, *teoria e estrutura*, *teoria e ideologia* (e outros conceitos afins) que nos faz alimentar certo senso comum negativo. A confusão entre uma coisa e outra nos atrapalha.

E como a questão central da *teoria* não trata do ato intelectual em si só, isoladamente, mas da ação do homem como um todo, envolvido no mundo e na relação com o outro, cumpre tomar alguns cuidados relativos a esta palavra (2).

A elaboração de uma *teoria* não pode ocorrer fora do horizonte da prática, desde que esta é a base, o fundamento e o pressuposto do teorizar.

O pensamento jurídico, como técnica de expressão e realização dos interesses essenciais da vida, não tem "por fim precípua o conhecimento científico, mas exprimir o sentido dominante de dada civilização e realizá-lo adequadamente" (3).

O conhecimento científico visa apreender certo objeto, por meio de um determinado método. A fixação do objeto e do método surgem como questão prévia e fundamental de toda disciplina científica. Estabelecer teoricamente o âmbito da realidade que constitui o tema de uma disciplina científica supõe a fixação de um conjunto de normas que tornam possível proceder frente à investigação científica.

Este entrelaçamento entre *teoria e prática* torna-se essencial para as averiguações da ordem jurídica, desde que esta tem destinatário: "Toda observação empírica pressupõe, portanto, uma certa teoria. Porém, é necessário preci-

---

(1) RAWLS, John. *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1980, p. IX.

(2) PEREIRA, Otaviano. *O que é Teoria*. Editora Brasiliense, São Paulo, 1982, p. 13.

(3) CAMPOS, Carlos. *O Mundo como Realidade*. Editora Cardal Ltda., Belo Horizonte, 1981, p. 316; *idem*, *Hermenêutica Tradicional e Direito Científico*, Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1970; *idem*, *Estudos de Psicologia e Lógica (Pensamento Filosófico e Pensamento Positivo)*, Editora Nacional de Direito Ltda., Rio de Janeiro, 1945.

sar o sentido da palavra *teoria*, a fim de não se cair em ambigüidades. De certo modo pode-se dizer que a conexão puramente lógico-analítica entre os conceitos fundamentais de uma determinada ciência constitui a "Teoria Geral" de tal disciplina. Porém, em tal sentido, para o formalismo neokantiano e o neopositivista, não cabe falar de autêntica teoria científica enquanto sistema de proposições com valor cognoscitivo empiricamente observável, senão de uma pura descrição analítica da dimensão da realidade que se trata de investigar, como estabelecimento da possibilidade de "objetos em geral" para tal disciplina.

"O autêntico processo de conhecimento só começa quando estes conceitos, em conexão com hipóteses específicas, são trasladados para a realidade, permitindo ordenar seus dados segundo princípios unitários, de tal modo que apareça o que designamos como teoria científica propriamente dita. A "Teoria Geral" não é outra coisa senão o "enfoque" que torna possível estabelecer certos dados e reagrupá-los de maneira significativa entre si. As "teorias científicas" propriamente ditas serão aquelas proposições ou sistema de proposições que formulam as conexões significativas de dados, empiricamente observáveis. Uma conexão significativa é aquela predicável para certa generalidade de dados, verificáveis, por conseguinte, sempre que se apresenta em tal classe de dados.

"Cabe distinguir uma série de níveis teóricos em função do grau de generalidade alcançado pelas proposições verificáveis: desde a mera constatação descritiva de certas regularidades empíricas, sem poder explicá-las mais amplamente e as "teorias *ad hoc*", até as "teorias de âmbito médio" (MERTON) e as teorias complexas com mais ou menos pretensões de explicar a totalidade dos fenômenos relevantes para a disciplina em questão. Em todos estes casos foram seguidamente aplicados os mesmos conceitos fundamentais; as várias teorias específicas em seus distintos níveis se formulam sempre a partir da mesma Teoria Geral. Esta série de graus de abstração indica que todo nível teórico se alcança recapitulando as diversas proposições de uma ordem imediatamente inferior, verificada *prévia e empiricamente*". O ideal do conhecimento científico estriba-se na axiomatização do complexo teórico, isto é, na constituição de um sistema unitário de proposições, perfeitamente coerente em termos lógico-dedutivos; toda proposição inferior, expressando uma certa regularidade fáctica de ordem muito concreta, deve ser logicamente deduzível das proposições de ordem teórica superior. As premissas máximas, por cima do edifício teórico, estariam formadas por leis gerais que regem todo o âmbito empírico" (4).

A Teoria Geral não é importante e possível apenas nas pesquisas cujo grau de generalidade abrange todo o conteúdo de uma disciplina jurídica. É necessária e útil aos setores que compõem o agrupamento de temas e preocupações que surgem para elaboração de um certo ramo do conhecimento jurídico.

LUÍS RECASÉNS SICHES, ao prefaciara *Teoria do Direito*, de EDGAR BODENHEIMER, refere-se a uma disciplina que oferece uma visão de conjunto do

(4) BADÍA, Juan Ferrando. "Métodos en el Estudio de la Ciencia Política", *Separata de la Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 31, jan./março, 1973, pp. 9 e 10.

direito, através do esclarecimento de seus pressupostos e fundamentos, com o exame das bases de sua ciência, por meio de análises de suas conexões com outros aspectos da vida social e um esboço dos ideais de sua inspiração<sup>(5)</sup>. Tal entendimento deve ser utilizado para quem pretende aprofundar-se nos conhecimentos dos institutos jurídicos, principalmente em termos de Teoria Geral.

As indagações sob as perspectivas de *Teoria Geral* ampliam as possibilidades do conhecimento jurídico, inclusive em termos de direito comparado.

Elas levam à procura de uma definição que há de ser universal, que, no dizer de LOURIVAL VILANOVA, deve abstrair-se de todo conteúdo, pois o único caminho será não reter no esquema conceitual o que é variável, heterogêneo, acidental, determinado *hic et nunc*, mas sim as essências que devem ser homogêneas<sup>(6)</sup>.

CARLOS CAMPOS menciona as teorias científicas do direito. Estas, sob a denominação de Teoria Geral do Direito, tomam os fatos constitutivos do domínio jurídico. À luz do método científico e com os elementos de observação direta, indireta e histórica, ao lado de contribuições das ciências particulares, promovem a reconstrução teórica do direito, em termos científicos, relativistas e empíricos<sup>(7)</sup>.

A Teoria Geral do Direito, ao lado de uma Teoria das Normas Jurídicas ou *Normologia Jurídica*, na expressão de HANS NAWIASKY, constituem fontes essenciais para as indagações que ora realizamos. A Teoria Geral do Direito ocupa-se do que é comum a todos os ordenamentos jurídicos concretos. Não devemos entender a Teoria Geral do Direito como uma Teoria das formas do Direito. Para NAWIASKY, a Teoria Geral do Direito não é unicamente a *Teoria Formal do Direito*, mas também a *Teoria do Conteúdo do Direito*. Existe autonomia entre a *Teoria Geral do Direito* e a *Filosofia Jurídica*. A primeira tem como objeto o direito tal qual é, ao passo que a segunda toma-o como dever-ser. No entender de NAWIASKY, o caráter positivista da *Teoria Geral do Direito* não deve conduzir ao entendimento de que seja uma ciência puramente empírica, dedicada a só extrair e sistematizar o que é comum aos diversos ordenamentos jurídicos: "Por el contrario, partiendo de la naturaleza del derecho, desarrolla los conceptos generales del derecho para aprehender y ordenar con ellos la materia jurídica dada. Su función consiste, pues, en tratar el material jurídico de experiencia mediante criterios teóricamente elaborados"<sup>(8)</sup>.

(5) BODENHEIMER, Edgar. *Teoria del Derecho*. Fondo de Cultura Económica, México, 1946, 2.ª ed. esp., trad. de VICENTE HERRERO, p. 9.

(6) VILANOVA, Lourival. *Sobre o Conceito de Direito*. Imprensa Oficial, Recife, 1947; BELING, Ernest. "La Science du Droit, sa Fonction et ses Limites", em *Recueil d'Études sur les Sources du Droit*, en Honneur de Geny, Tomo 2; DEL VECCHIO, G. *Lezioni de Filosofia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1953, 9ª ed.; VALLADO BERRON, Fausto E. *Teoria General del Derecho*. Univ. Nac. Autónoma de México, 1972; ROMANO, Santi. *L'Ordinamento Giuridico*. Firenze, 1951; ASCENSÃO, José de Oliveira. *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1978.

(7) CAMPOS, Carlos. *Ensaio sobre a Teoria do Conhecimento*. Editora Cardal Ltda., Belo Horizonte, 1952, p. 215.

(8) NAWIASKY, Hans. *Teoria General del Derecho*. Ediciones Rialp S/A, Madrid, 1962, trad. de Dr. JOSÉ ZAFRA VALVERDE, p. 27.

Em *Teoria della Scienza Giuridica*, NORBERTO BOBBIO afirma que o aspecto formal de um determinado ordenamento jurídico constitui o objeto de indagação da *Teoria Geral do Direito*. O aspecto material, o conteúdo da norma, é assunto da *Ciência do Direito* ou da *Jurisprudência*" (9).

Reconhece que, ao lado do estudo do direito como norma e instituição, existe a sua indagação como fenômeno social, pertencente à Sociologia Jurídica (10).

Em termos de uma Teoria Geral que não quer se afastar de uma Teoria da Norma Jurídica, não é possível esquecer-se da afirmação geral de NORBERTO BOBBIO de que a experiência jurídica é uma experiência normativa: "La nostra vita si svolge in un mondo di norme. Crediamo di esser liberi, ma in realtà siamo avvolti in una fittissima rete di regole di condotta, che dalla nascita sino alla morte dirigono in questa o quella direzione le nostre azioni" (11).

As tarefas de uma Teoria Geral do Direito não escondem as suas preocupações com a explanação dos conceitos jurídicos fundamentais, utilizáveis em todo e qualquer domínio do direito. Entende-se que sua significação lógica e sistemática permanece a mesma. As categorias jurídicas fundamentais, para alguns, não dependem apenas do conteúdo concreto das normas jurídicas.

Uma Teoria Geral necessita, aceita a dicotomia, de apurada investigação de cada um dos ramos do direito, suas distinções e particularidades. Torna-se necessária para determinar uma visão ampla e moderna dos fenômenos jurídicos. FRANCESCO CARNELLUTTI, após enfrentar certos temas preliminares, chega ao que denomina o "programa" ou "esboço" de uma Teoria Geral do Direito, com algumas conclusões: "Estas reflexões introdutivas constituem os alicerces sobre os quais me proponho construir um ensaio, ou, talvez, um esboço de teoria geral do direito.

O fruto de tais reflexões traduz-se em o fenômeno jurídico a ser considerado, como qualquer outro fenômeno, a partir de três pontos de vista: formal, espacial e temporal" (12).

(9) BOBBIO, Norberto. *Teoria della Scienza Giuridica*. G. Giappichelli, Editore, Torino, p. 39; *idem*, *Studi per una Teoria Generale del Diritto*, G. Giappichelli, Editore, Torino, 1970; LEVI, Alessandro. *Teoria Generale del Diritto*, CEDAM, Padova, 1953, 2.ª edição.

(10) BOBBIO, Norberto. *Teoria della Scienza Giuridica*, cit.; LEVI, Alessandro. *Teoria Generale del Diritto*, cit.

(11) BOBBIO, Norberto. *Teoria della Norma Giuridica*. G. Giappichelli, Editore, Torino, 1958, p. 3; KAUFMANN, Armin. *Teoria da Norma Jurídica*. Editora Rio, 1976; VASCONCELOS, Arnaldo. *Teoria da Norma Jurídica*. Forense, Rio de Janeiro, 1978; FERRAZ JR., Tércio Sampalo. *Teoria da Norma Jurídica*. Forense, Rio de Janeiro 1978; DINIZ, Maria Helena. *Conceito de Norma Jurídica como Problema de Essência*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1979; NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Teoria da Norma Jurídica Trabalhista*. Edições LTR, São Paulo, 1976; CARVALHO, Paulo de Barros. *Teoria da Norma Tributária*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981.

(12) CARNELLUTTI, Francesco. *Teoria Geral do Direito*. Livraria Acadêmica, São Paulo, 1942, trad. de A. RODRIGUES QUEIRÓS e ARTUR ANSELMO DE CASTRO, p. 74.

A preocupação com a sistematização científica deve exprimir as linhas essenciais da doutrina. As exposições sistemáticas de caráter geral não pertencem ao direito privado, mas à Teoria Geral do Direito, pois delas decorrem noções relativas à noção de direito, às suas categorias, às fontes e à sua interpretação. Convém lembrar as palavras de KARL ENGISH, referindo-se ao problema do entendimento hermenêutico da lei: "Num Estado constitucional ou democrático, com divisão de poderes e pluralidade de partidos, as coisas podem apresentar-se sob uma luz diferente. É sem dúvida verdade que "a situação constitucional geral tem incidência sobre o entendimento hermenêutico da lei". É mesmo possível que, após uma revolução, o método da interpretação seja duplo: uma relativamente ao direito anterior e outro em face do direito novo. O direito antigo será, por vezes, adaptado ao novo estado de coisas criado pela revolução através duma metódica objectivista; o direito novo, pelo contrário, será interpretado ponto por ponto segundo a vontade do legislador revolucionário que conquistou o poder" (13).

### 1 - Teoria Geral do Estado

O surgimento da Teoria do Estado ou Teoria Geral do Estado (Staatslehre ou Allgemeine Staatslehre), com a finalidade de expor de maneira sistemática a ordem política e jurídica estatal, teve grande importância para a elaboração científica do direito público. A Teoria significou a sistematização descritiva e explicativa da realidade política: "Como interpretação ordenadora de toda a realidade política, a Teoria Geral do Estado é ainda hoje considerada (sobretudo na Alemanha) como *scientia regis* de todo o direito público. Todos os ramos do direito público (direito do Estado, direito constitucional, direito administrativo) seriam considerados como domínios parciais da ordem jurídica estadual aos quais a Teoria Geral do Estado viria conferir ordenação e sistematização" (14).

A elaboração do direito público geral teve em JELLINEK a melhor expressão, qualificada a sua obra como a última palavra da ciência tedesca. A Doutrina Geral do Estado ou do Direito do Estado surge com tratamento complexo e ordenada em sistema. Sintética e analítica, é considerada como um inventário de tudo quanto no campo do direito se deve ao século XIX. Atribui-se à obra de JELLINEK o caráter de uma enciclopédia do direito público (15).

Os livros de Teoria Geral do Estado e Teoria Geral do Direito tiveram grande importância na reformulação do direito em termos de "teoria geral". Permitiram novas incursões sobre o fenómeno jurídico. Preocupou-se, desde logo, com a sistematização dos conceitos gerais. Este intento científico procura lograr, através da análise da matéria, a explicação do *substratum* do direito. A siste-

(13) ENGISH, Karl. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, trad. de J. BAPTISTA MACHADO, 3.ª ed., 1977, pp. 149 e 160; SANTORO-PASSARELLI, F. *Teoria Geral do Direito Civil*. Atlântida Editora, S.A.R.L., Coimbra, 1967, trad. de MANUEL DE ALARCAO; BEVILACQUA, Clóvis. *Teoria Geral do Direito Civil*. Livraria Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1955, 7.ª edição.

(14) CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Livraria Almedina, Coimbra, 1980, 2.ª ed., pp. 56 e 57.

(15) JELLINEK, Giorgio; ORLANDO, V. E. *La Dottrina Generale del Diritto dello Stato*. Dott. A. Giuffrè-Editore, Milão, 1949, trad. de MODESTINO PETROZZIELLO.

matização passava a ser acompanhada de uma parte geral que visa o desenvolvimento e a explicitação sintética das generalidades ou conceitos jurídicos básicos. As obras de RUDOLF STAMMLER, GUSTAV RADBRUCH, GIORGIO DEL VECCHIO e Kelsen levam as investigações à sua definitiva maturidade: "La Teoría General es un estudio realizado sobre los mismos temas, pero efectuado en una reflexión de segundo grado, en un movimiento de reflujo desde las nociones particularizadas de las distintas ramas del derecho positivo, hacia las nociones generales básicas y fundamentales. El estudioso que conoce las particularidades de las divisiones del derecho, que ha visto funcionar las instituciones y los conceptos en las variadas ramas del fenómeno jurídico, retorna a las nociones primeras para fijar sus límites precisos, su estructura formal y su contenido material" (16).

JORGE MIRANDA refere-se à reação de certas elaborações demasiado privatistas da Teoria Geral do Direito. Nessa ocasião fala de uma Teoria ou Doutrina Geral de Direito Público como esforço de redução à unidade dos ramos publicísticos: "Convém, todavia, lembrar que, não obstante conceitos comuns ou afins com que trabalham os cultores de várias disciplinas (como os de órgão, situação jurídica, poder, ato, processo, responsabilidade do Estado etc.), levar a cabo tal teoria geral pressupõe uma apurada investigação de cada um dos ramos do direito público, ainda longe de resultados satisfatórios, pelo menos, em Portugal" (17).

A metodologia empregada pela Teoria do Estado permitiu aprofundado conhecimento global das instituições políticas. Do mesmo modo permitiu conhecimento mais integrado das instituições políticas. Tomada como o conhecimento da construção jurídica do Estado em abstrato, independentemente de sua forma ou organização ou no seu enquadramento na dupla perspectiva de realidade jurídica e realidade social, torna-se fundamental para o conhecimento de todo o ordenamento jurídico (18).

(16) GARDIOL, Ariel Alvarez. *Introducción a una Teoría General del Derecho*. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1975; LEVI, Alessandro. *Teoría Generale del Diritto*. CEDAM, Padova, 1950, p. 8.

(17) MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Volume I. Preliminares. A Experiência Político-Constitucional. Introdução à Teoria da Constituição, Coimbra Editora Limitada, 1981, Tomo I, p. 21.

(18) REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. Martins, São Paulo, 1972; PEREZ, Francisco Porrúa. *Teoria do Estado*. Editorial Porrúa, S/A, México, 1969; HELDER, Hermann. *Teoria del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1955, 3ª ed., trad. de LUIS TOBIO; JELLINEK, G. — ORLANDO, V. E. *La Dottrina Generale dello Stato*. Società Editrice Libreria, Milão, 1921, 1.º vol.; MALBERG, R. Carré de. *Teoria General del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1948, trad. de JOSÉ LIÓN DEPETRE; Kelsen, Hans. *Teoria General del Derecho y del Estado*. Imprenta Universitaria, México, 1950, trad. de EDUARDO GARCIA MAYNEZ; GIORGIANNI, Virgilio. *Studio sul Concetto di Stato*. Dott. A. Giuffrè-Editore, Milano, 1975; VILANOVA, Lourival. *O Problema do Objeto da Teoria Geral do Estado*. Recife, 1953; CARVALHO, Orlando M. *Caracterização da Teoria Geral do Estado*. Kriterion, Belo Horizonte, 1951; GORDILLO, Agustín. *Principios Gerais de Direito Público*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, trad. de MARCO AURÉLIO GRECO; KRIELE, Martin. *Introducción a la Teoría del Estado*. Fundamentos Históricos de la Legitimidad del Estado Constitucional Democrático. Depalma, Buenos Aires, 1980, trad. de EUGENIO BULYGIN.

## 2 – Teoria Geral do Direito Constitucional

A *Teoria Geral do Direito Constitucional* está em MAURICE DUVERGER. Entende-a o publicista francês como a definição e classificação das diferentes formas de instituições políticas, as diversas formas de governo, mostrando-se as razões práticas de cada uma delas e as circunstâncias históricas que causaram seu aparecimento.

Apresenta em seguida três grandes categorias de problemas que daí decorrem:

1 – problemas relativos à *escolha dos governantes*: como são designados os indivíduos que recebem a incumbência e o poder de governar um Estado?

2 – problemas relativos à *estrutura do governo*: não há jamais um só governante, um só órgão governamental, mas vários; qual a forma de cada um deles e as relações que os unem?

3 – problemas relativos à *limitação do governante*.

Pelo exame destas três questões encontramos duas grandes concepções sobre as relações recíprocas entre o indivíduo e a sociedade: a concepção liberal, com o objetivo de limitar a autoridade dos governantes em benefício da liberdade dos governandos; a concepção autoritária que reforça a primeira, em detrimento da segunda: “Ces deux doctrines aboutissent à des solutions opposées pour chacun des trois problèmes précédemment définis. Leur lutte permanente à travers toute l’histoire donne à la théorie générale du droit constitutionnel un intérêt tout particulier” (19).

DABEZIES, ao mencionar uma teoria para ilustrar a prática, afirma que toda ciência tem seu objeto. Para esse momento de suas investigações esse é o Estado. Precisando-se a origem, a forma e os limites, encontramos os elementos principais da Teoria de Direito Constitucional, em quatro capítulos:

- a) O Estado;
- b) O Poder no Estado;
- c) Que Poder no Estado?
- d) O Direito no Estado (20).

B. BRACHET, em estudos de direito público geral, destaca também a “*Théorie Générale du Droit Constitutionnel*”. Neste guia salienta certos termos jurídicos, define conceitos do direito constitucional como: Constituição rígida, controle de constitucionalidade, soberania do Estado, legitimidade, monocracia, democracia, regime representativo, regime parlamentar, regime presidencial, bicameralismo etc. (21).

(19) DUVERGER, Maurice. *Primeira Parte: Théorie Générale du Droit Constitutionnel, em Cours de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1946, 3.ª ed., p. 23.

(20) DABEZIES, Pierre. *Cours de Droit Constitutionnel et d’Institutions Politiques*, Les Cours de Droit, Paris, 1979/1980, p. 13.

(21) BRACHET, B. *Nouveau Guide d’Exercices Pratiques. Droit Public General*, Editions Montchrestien, Paris, 1979, pp. 15 e ss.



### 3 – Teoria Geral das instituições políticas

CHARLES CADOUX esclarece que a iniciação ao direito constitucional, e de uma maneira geral ao direito, deve começar necessariamente pela aquisição de um vocabulário preciso, como pelo desenvolvimento de análise e raciocínio que favoreça o indispensável espírito de síntese.

Sob o título de “*Théorie Générale des Institutions Politiques*”, a primeira parte do curso empreende uma síntese dos dados constitucionais e políticos que, com modalidades variadas, são encontrados em todos os Estados.

A exposição minuciosa da Constituição e das instituições de um país repousa sobre um conhecimento enciclopédico: “*C’est à partir de la connaissance des problèmes fondamentaux de droit constitutionnel que l’étude plus détaillée des principaux régimes politiques contemporains, français et étrangers, prend tout son sens et devient véritablement intéressante pour une meilleure compréhension de la vie politique et de ses multiples enjeux*” (22).

A preocupação em expor as questões fundamentais, aquelas que todo cidadão consciente deve considerar, constitui o objetivo deste publicista francês:

– os problemas de ordem constitucional prolongam-se através de outras disciplinas jurídicas;

– torna-se necessário utilizar-se da história e do direito comparado;

– não se pode esquecer os aspectos jurídicos e o direito constitucional positivo, sem que esta orientação recaia no fetichismo do juridicismo. A sociedade estatal, como toda sociedade, está construída sob um fundamento jurídico, sob uma Constituição: “*À notre époque, où de droit tend plus en plus à être “investi par la politique”, il n’est peut-être pas tout à fait inutile que l’étudiant, débutant, commence son apprentissage en s’exerçant quelque peu à la rigueur juridique, dans la terminologie et l’analyse, s’il veut acquérir une connaissance raisonnée des institutions, savoir poser un problème dans ses termes exactes, distinguer dans les règles et dans les faits le principal de l’accessoire, et procéder lui-même à l’indispensable mise à jour qu’entraîne inévitablement l’évolution du droit positif*” (23).

MARCEL PRÉLOT afirma que as análises do direito estrangeiro não são distintas da “*Théorie Générale des Institutions Politiques*”. Sem o suporte do direito comparado elas cairiam na abstração. Ao contrário, tratamentos monográficos dos direitos positivos estrangeiros fornecem dados para comparações necessárias, inclusive para o estudo interno do direito de cada Estado (24).

---

(22) CADOUX, Charles. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Théorie Générale des Institutions Politiques*. Cujas, Paris, 1930, 2ª ed., Avant-Propos; *idem*, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Théorie Générale des Institutions Politiques*. Éditions Cujas, Paris, 1973, pp. 8 e ss.

(23) CADOUX, Charles. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Théorie Générale des Institutions Politiques*, ob. cit., 1.ª ed., pp. 8 e 9.

(24) PRÉLOT, Marcel; BOULOUIS, Jean. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Dalloz, Paris, 6.ª ed., p. 35.

O livro primeiro de MARCEL PRÉLOT e JEAN BOULOIS é constituído de uma "Théorie Générale des Institutions Politiques", dentro do qual estes autores dão destaque:

- A. — às instituições organismos;  
— às instituições mecanismos.
- B. — às instituições governantes;  
— às instituições constituintes;  
— às instituições integrativas e agregativas.

#### 4 — Teoria Geral da Constituição

A palavra Teoria surge com diversos significados e objetivos em diversos publicistas franceses. É assim que PIERRE DABEZIES inicia o *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques* com "Une Théorie pour éclairer la pratique". Nesse mesmo livro, dá destaque a uma "Teoria da Soberania" (25).

Dentro desta mesma perspectiva, DUVERGER dedica o livro primeiro de seu curso a uma "Théorie Générale des Regimes Politiques" (26).

A expressão "Teoria Geral da Constituição" surge para distinguir as grandes teorias gerais concernentes a temas gerais e fundamentais do direito constitucional.

É particularmente importante que os estudiosos façam um esforço rigoroso na utilização dos conceitos, sem repelir o caráter abstrato destas incursões iniciais. Cada disciplina tem um vocabulário e seus modos de raciocínio. Os estudos de teoria geral levam à fixação de conceitos básicos que completam a estruturação do pensamento jurídico, daí a sua importância.

CATHERINE CLESSIS e PATRICK WAJSMAN, com experiência em trabalhos dirigidos de Direito Constitucional na Faculdade de Direito e de Ciências Econômicas de Paris, elaboraram um guia para exercitar os estudantes à reflexão pessoal e a metodizar seus conhecimentos, com destaque a aspectos da Teoria Geral, como:

- 1 — Teoria Geral: Estado. Nota de reflexão: a noção jurídica do Estado;
- 2 — Teoria Geral: a Soberania. Nota de reflexão: as implicações constitucionais das noções de soberania nacional e de soberania popular;
- 3 — Teoria Geral: Modos de Escrutínio e Eleições. Nota de reflexão: Comentário de um texto de R. CAPITANT, extraído de "Démocratie et participation politique", Paris, Bordas, 1972;
- 4 — Teoria Geral: A Constituição. Nota de reflexão. Dissertação: o costume constitucional. Tipologia dos costumes constitucionais. As teorias do costume constitucional;

(25) DABEZIES, Pierre. *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques*. Le Cours de Droit, Paris, 1979/1980, p. 43.

(26) DUVERGER, Maurice. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Presses Universitaires de France, Paris, 1960, 5.ª ed., pp. 13 e ss.

- 5 - Teoria Geral: a Separação de Poderes. Nota de Reflexão: o bicameralismo federal e o bicameralismo técnico. O bicameralismo unitário e o bicameralismo político (27).

### 5 - Teoria da Constituição

A *Verfassungslehre* (Teoria da Constituição) teve muito maior aceitação e permitiu uma elaboração científica dos pontos básicos do constitucionalismo. CANOTILHO entende que o axioma fundamental da Teoria da Constituição é a insuficiência da "Simples positividade do direito para uma organização politicamente justa da sociedade e a frontal oposição antipositivista contra os "prejuízos" dos juristas e os seus hábitos de redução da realidade constitucional às normas e instituições jurídicas" (28).

Entende que esta "Teoria da Constituição" é uma teoria prática da Constituição, pelo que não pode construir-se teórico-abstratamente, sem utilizar-se dos fatos e forças históricas.

CANOTILHO vincula o surgimento da Teoria da Constituição à superação da crise do constitucionalismo liberal: "A Teoria da Constituição é, de certo modo, um produto dessa crise e uma reação contra ela. A crise do positivismo jurídico; a crise do Estado Liberal e as censuras dirigidas contra a degenerescência das estruturas constitucionais liberais; o aparecimento dos regimes nazi-fascistas; a necessidade de uma noção de constituição material que conseguisse abarcar, compreender e explicar a realidade constitucional, tudo isso levou alguns autores a uma recusa frontal do positivismo e neologismo vazios que limitavam a compreensão da Constituição e dos problemas constitucionais à interpretação e aplicação da lei constitucional positiva" (29).

A Teoria da Constituição teve, inicialmente, autores fundamentais como HELLER (*Staatsrech*, 1934), SCHMITT (*Verfassungslehre*, 1928) e SMEND (*Verfassung und Verfassungsrech*).

Após 1950 os estudos de Teoria da Constituição passaram a ser objeto de investigações sistemáticas por parte de LOEWENSTEIN, SCHEUNER, KRUGER, HERMENSE EHMKE (30).

A Teoria da Constituição propõe determinar a essência do que é constitucional, esclarecendo os mais importantes conceitos e questões relacionadas com a sua problemática: "El curso de Teoría Constitucional tiene por objeto suministrar a los estudiantes de derecho los conocimientos básicos a cerca del Estado

(27) CLESSIS, Catherine; RIALS, Stéphane; WAJSMAN, Patrick. *Exercices Pratiques de Droit Constitutionnel*. Editions Montchrestien, Paris, 1981, pp. 15, 16, 45, 48, 77, 78, 117, 147.

(28) CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1977, p. 13; MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional. Introdução à Teoria da Constituição*. Tomo II. Coimbra Editora Limitada, 1983, 2.ª ed., revista.

(29) CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, ob. cit., p. 19; *idem*, *Direito Constitucional*, 1980, 2.ª ed., p. 53.

(30) BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria da Constituição*. Editora Resenha Universitária, São Paulo, 1979, pp. 7 e ss.

que se requirieren para su formación profesional. Ello significa que la orientación del curso es predominantemente jurídica; de ahí el nombre de Teoría Constitucional, pues desde el punto de vista jurídico la Constitución contiene los elementos fundamentales que configuran al Estado" (31).

Os temas pertinentes à Teoria do Estado, ao direito político, à ciência política, ao direito público geral ou mesmo à sociologia política são estudados nos títulos acima referidos. Mas particularmente podemos fazer investigações a nível de Teoria Geral, mesmo para cada um dos institutos, separadamente. Estas pesquisas conduzem a uma formulação metódica e sistemática das instituições jurídicas e políticas (32).

6 - A "teoria do veto legislativo" em LUIZ NAVARRO DE BRITTO e em MÁRIO CASASANTA

A Teoria Geral dos institutos jurídicos tem grande significado para a compreensão dos fenômenos políticos e a atualidade dos mesmos, fornecendo inclusive dados para a sua renovação ou mesmo substituição, quando não correspondem aos ditames do processo político e institucional contemporâneo.

FRANCISCO LUIZ CAVALCANTI HORTA, no prólogo do *O Veto Legislativo - Estudo Comparado*, de LUIZ NAVARRO DE BRITTO, conclui que aí "pretende-se esboçar uma "teoria do veto legislativo", após "extrair das pesquisas já realizadas através de várias épocas e em diferentes países uma noção do veto, isto é, a sua natureza, os motivos que o inspiram, e as formas segundo as quais ele se apresenta no curso da história", como salienta o autor textualmente, e depois de, numa segunda parte que tem por epígrafe "A Importância Atual do Veto", ensaiar-se, "por meio de análise das instituições políticas contemporâneas, esquematizar as causas e pesquisar as possibilidades de seu exercício em função do trabalho legislativo, bem como do mecanismo e do jogo de forças políticas, arremata o ilustre jurista baiano" (33).

(31) MEJIA, Jesús Vallejo. *Teoría Constitucional, Estudios de Derecho*. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Segunda Época, vol. XXXIX, n.º 97-98, março/setembro, 1980, p. 89; *idem*, *Teoría de la Constitución*. Editorial Temis, Bogotá, 1967, p. 17; LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Editores Ariel, Barcelona, 1970, 2ª ed.; VANOSSI, Jorge Reinaldo A. *Teoría Constitucional*. 2 vols., Depalma, Buenos Aires, 1975.

(32) BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. FUMAR/UCMG, Belo Horizonte, 1982; *idem*, "Teoria Geral dos Partidos Políticos", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n.º 50, janeiro, 1980, pp. 19 e ss.; *idem*, "Teoria Geral do Poder Constituinte", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, n.º 74, abr./jun., 1982, pp. 33 e ss.; *idem*, *Teoria da Constituição*. Editora Resenha Universitária, São Paulo, 1979; *idem*, "Aspectos da Teoria Geral do Processo Constitucional: Teoria da Separação de Poderes e Funções do Estado", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, Ano 19, n. 76, outubro/dezembro, 1982, pp. 97 e ss.; SALDANHA, Nelson. *Formação da Teoria Constitucional*. Forense, Rio de Janeiro, 1983.

(33) BRITTO, Luiz Navarro de. *O Veto Legislativo. Estudo Comparado*. Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1966, p. IV.

A tese de MÁRIO CASASANTA, também, apesar de pretender estudar o veto, em sentido estrito, como o poder que se refere ao Executivo de devolver um projeto ao Legislativo, para uma nova consideração, fornece temas essenciais para os esclarecimentos de uma *Teoria Geral do Veto* (34).

## II: ASPECTOS DA TEORIA GERAL DO VETO

Os atos constitutivos da tramitação dos projetos defluem da leitura da Constituição e Regimentos Internos do Poder Legislativo. Nessa fase de elaboração, destaca-se o veto: "Aprovado, se houver emendas, volta à apreciação da Casa de origem. Se acolhido o projeto, confeccionar-se-á autógrafo da proposta que é enviada ao Presidente, para sanção ou veto. Se este estiver de acordo, ou se conservar silencioso por mais de 15 dias, no caso da proposição não ter sido oriunda do Poder Executivo, é o projeto sancionado e vai à publicação do *Diário Oficial da União* (DOU) e se transforma em lei. Vetado, volta ao Congresso para, em sessão conjunta, serem apreciadas as respectivas razões. Aceito o veto, morre o projeto. Rejeitado, é publicado no *Diário Oficial da União*, pelo Presidente do Senado sob a responsabilidade do Congresso que o prestigiou. Então, de qualquer sorte, se transformará em lei de igual força do que aquela outra referendada pela autoridade executiva" (35).

O veto é o ato pelo qual um indivíduo ou um órgão impede temporária ou imediatamente a aplicação de decisão de um outro indivíduo ou órgão. O conceito do veto, a solenidade, o titular, as razões, a extensão (total ou parcial), prazo, rejeição ou manutenção, classificação, são alguns dos temas determinados por aqueles que pretendem compreender a sua natureza e alcance.

Em direito constitucional encontramos várias maneiras de sua aplicação:

- o veto pode ser definitivo, como na Polônia o *liberum veto*, no seio da dieta polonesa de 1652-1691; também denominado *plenum veto* (36);
- veto real, na França, nas Cartas de 1814 e 1830: "Le veto royal — Il est vrai que, par contre, le roi a une certaine action sur les lois votées par le corps législatif. Il a un veto suspensif."

(34) CASASANTA, Mário. *O Poder de Veto*. Os Amigos do Livro, Belo Horizonte, 1937; MENEZES, Aderson de. *Teoria Geral do Estado*. Forense, Rio de Janeiro, 1960, pp. 347 e ss.

(35) SÃO PAULO, Angelo. "Lei e Projeto", em *Do Processo Legislativo*. Ciclo de Conferências sobre prática legislativa (14 de abril a 28 de maio de 1971), Câmara dos Deputados. Diretoria Legislativa, Centro de Documentação e Informação, Divisão de Publicações, Brasília, 1972, pp. 109 e 110; FERREIRA, Pinto. *Teoria Geral do Estado*. Edição Saraiva, São Paulo, 1975, 2º vol., 3ª ed., pp. 843 e ss.; *idem*, *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. Tomo I, Editora Revista dos Tribunais Ltda., São Paulo, 1971, 5ª ed., pp. 310 e ss.; *idem*, *Curso de Direito Constitucional*. 1.º vol., Edição Saraiva, São Paulo, 1974, 3ª ed., pp. 273 e ss.; JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Forense, Rio de Janeiro, 1974, 7ª ed., pp. 216 e ss.; AGUIAR, Joaquim Castro. *Processo Legislativo Municipal*. Forense, Rio de Janeiro, 1973, pp. 103 e ss.

(36) *Plenum veto*: A Constituição da Venezuela tem um procedimento que é considerado como o mais rígido, desde o *plenum veto*, da Polônia (LIGINGSTON, William S. *Federalism and Constitutional Change*. A The Clarendon Press, Oxford, 1956, p. 292.

"La question de savoir si le roi aurait un rôle quelconque dans l'élaboration de la loi donna lieu à de très vives discussions" (37).

- *veto suspensivo* era o veto real na Constituição de 1791, na França;
- *direito de veto do Presidente dos Estados Unidos*;
  - o veto pode ser empregado pelo Chefe de Estado, como o rei na França, em 1791, 1814 e 1830; pelo Presidente da República, em 1852;
  - pela *Assemblée Legislativa*, direito de veto da Bundesrat, na R.F.A. e pela Câmara dos Lordes na Grã-Bretanha.

Na prática constitucional americana o veto presidencial é muito utilizado, destacando-se neste sentido o Presidente Roosevelt. O Presidente dispõe do *pocket-veto*, procedimento pelo qual ele não promulga uma lei, a lei é abandonada.

No direito internacional esta prerrogativa é conferida aos cinco Estados-Membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (38), que os permite de se oporem às questões ali apresentadas (art. 27 da Carta). Até 1º de janeiro de 1979 foi utilizado da seguinte maneira: 110 vetos da URSS; 16 pela Grã-Bretanha; 19 pelos Estados Unidos; 11 pela França, 3 pela China (39).

Os Estados-Membros de uma Confederação de Estados têm, em princípio, o direito de veto no caso de tomada de decisões pelos órgãos confederados (40).

O veto popular possibilita ao povo, em um regime semidireto, de manifestar-se para que uma lei votada pelo Parlamento, mas ainda sem caráter executório, seja submetida ao *referendum*. Este direito é exercido por uma petição, com um certo número de assinaturas para adoção ou rejeição (*referendum* ab-rogatório) do texto adotado: França, Constituição de 1793; Itália e Suíça.

Ao tratar do governo direto e semidireto, BURDEAU refere-se ao *veto popular* que permite intervenção atenuada do povo na elaboração da lei: "Celle-ci est l'oeuvre d'une assemblée, mais elle ne pourra entrer en application que si, à l'expiration d'un certain délai, le peuple n'a pas demandé qu'elle soit soumise à son vote. Au cas où la votation populaire aurait lieu et aboutirait à un rejet de la loi, elle devra être considérée comme n'ayant jamais existé" (41).

(37) LAFERRIERE, Julien. *Manuel de Droit Constitutionnel*. Editions Domat Montchrestien, Paris, 1947, 2.ª ed., p. 78.

(38) MAC IVER, R. M. *The Web of Government*. The MacMillan Company, New York, 1947, pp. 394 a 397, 480 a 482.

(39) DEBBASCH, Charles; DAUDET, Yves. *Lexique de Termes Politiques*. Dalloz, Paris, 1981, 3.ª ed., pp. 360 e 361; DABEZIES, Pierre. *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques*, ob. cit., p. 28; RAO, VICENTE. "O veto e a segurança da paz internacional. Complementação da Carta das Nações Unidas", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. XLVII, 1952, pp. 437 e ss.

(40) DABEZIES, Pierre. *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques*, ob. cit., p. 28.

(41) BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. L.G.D.T., Paris, 1980, 19.ª ed., p. 141; JEANNEAU, Benoit. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Dalloz, Paris, 1972, 3.ª ed., p. 31.

As preocupações em torno de uma definição do veto são constantes: "1 — Ato expresso do Chefe de Estado através do qual este utiliza a sua prerrogativa de negar sanção a um projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. Se o veto recai apenas sobre parte do projeto, diz-se parcial; se o abrange integralmente, diz-se total. 2 — Em algumas democracias semidiretas, instrumento de participação popular, mediante consulta em que o eleitorado, em manifestação direta, anula uma lei já aprovada pelo Legislativo" (42).

A natureza e a projeção que o veto atinge nos diversos regimes políticos podem ser consideradas no trabalho de RODRIGO OCTAVIO e PAULO D. VIANNA. Relacionam este instituto entre as *funções políticas* do Poder Executivo: sancionar as resoluções do Congresso Nacional ou opor-lhes o veto, quando as julgar inconstitucionais ou contrárias aos interesses da Nação" (43).

O veto mereceu diversas considerações quando da renovação constitucional que se operou na Inglaterra em 1982. O *Canada Bill* foi inaceitável por Quebec à medida que ficaria sem o direito de veto, isto é, sem a possibilidade de se opor às novas modificações constitucionais acerca do Canadá inglês. A existência de uma convenção constitucional reconhecia a Quebec o direito de veto: "Le Québec soutient que le rapatriement de la Constitution ne pouvait être décidé sans son consentement et il a doué ainsi la Cour d'Appel du Québec d'un renvoi visant à confirmer cette position. Sa question est la suivante: "Le consentement du Québec est-il, par convention, constitutionnellement nécessaire à l'adoption par le Sénat et la Chambre des Communes du Canada d'une résolution ayant pour objet de faire modifier la Constitution canadienne de façon à porter atteinte" (44).

O direito constitucional do poder, conforme destaca BIDART CAMPOS, reconhece ao Poder Executivo a faculdade de observar os projetos de leis encaminhados pelo Congresso. Essa faculdade é regulada na matéria que trata da formação e sanção das leis, com a participação do Congresso. Decorre do entendimento de que o Executivo concorre para a formulação do ato complexo que é a lei, apesar de não legislar. A lei requer a vontade dos órgãos — Congresso e Presidente. Para o publicista argentino, apesar de o veto aparecer normado constitucionalmente nas disposições referentes ao Congresso, é conveniente analisá-lo com autonomia, como competência do Poder Executivo:

"El presidente puede observar los proyectos de ley sancionados por las Cámaras. Nuestra Constitución ignora la palabra *veto*, que, sin embargo, es común en el lenguaje constitucional. También se conoce en el derecho constitucional del poder el término *reenvío*, como concepto que señala la devolución a las Cámaras de uno proyecto de ley

(42) MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de Direito Político*. Forense, Rio de Janeiro, 1978, p. 134.

(43) OCTAVIO, Rodrigo; VIANNA, Paulo D. *Elementos de Direito Público e Constitucional Brasileiro*. F. Briguiet e Cia. Editores, Rio de Janeiro, 1912, p. 160.

(44) PHILIP, Christian. "Le Québec et le Rapatriement de la Constitution Canadienne", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, n.º 6, novembro/dezembro, 1982, p. 1.585.

que es observado por el Ejecutivo; "reenviar" quiere decir volver a estudio y eventual aprobación del parlamento lo que ya el parlamento ha sancionado.

Ni el veto ni el reenvío implican una negativa total de consentimiento por parte del Ejecutivo. No son equiparables a la negación de sanción regia, que paralizaría la voluntad del parlamento. Más bien, importan un retraso o aplazamiento, que nunca cierra definitivamente la competencia parlamentaria — aun cuando pueda impedirse la repetición del proyecto en las sesiones de ese año, o no conseguirse la segunda sanción si faltan los requisitos necesarios para insistir" (45).

Encarando-o sob perspectiva semântica, política e jurídica, parte MÁRIO CASASANTA do exame do vocábulo: "A palavra veto tem, como todas, a sua história, e ofereceria a um MICHEL BRÉAL mais de um aspecto interessante.

Representa a primeira pessoa do singular do presente do indicativo do verbo latino — *veto, as, tui, titum, are*, que significa vedar, proibir, impedir que se faça alguma coisa.

Manteve sempre essa significação que ainda subsiste no português e no espanhol — *vedar*, no italiano — *vietare*, corrente na língua comum e na técnica jurídica.

É ampla e genérica, ensina-nos ROQUETE, e a prova está em que podemos dizer "veda-se o sangue, a água etc., e não — profbe-se".

Se manteve continuidade nesse particular, através dos séculos que costumam limar e deformar as palavras, na forma e no conteúdo, não deixa de trazer a marca de uma longa viagem, pois que reflete um dos episódios culminantes de nossa civilização.

Na verdade, quando da retirada da plebe romana para o Monte Sagrado, na sua luta contra uma aristocracia sem entranhas, conveio-se na instituição dos tribunos da plebe, que podiam suspender a execução dos decretos do senado ou a ordem de outras autoridades.

Essa suspensão fixou-se mediante a palavra *veto* — eu proíbo, e daí o seu ingresso na técnica jurídica.

Datará daí igualmente o primeiro passo para a divergência das formas.

Do mesmo tronco *vetare* temos *vetar* e *vedar*, um mantendo-se quase inalterável e o outro transformando-se pela ação fonética.

Desse modo, o velho *vetare* prolongou-se no *vedar*, de que nos dão conta os nossos léxicos; é uma palavra popular; traz o cunho das transformações regulares na língua, com o abrandamento do *t* intervocálico" (46).

O *vetare* dos tribunos continua no nosso *vetar*, perdeu o *e final*, quanto ao sentido é mais restrito: "No sentido lato, abrange todo e qualquer obstáculo,

(45) CAMPOS, Germán J. Bidart. *El Derecho Constitucional del Poder*. Tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1967, p. 94.

(46) CASASANTA, Mário. *O Poder de Veto*, ob. cit., pp. 41 e 42.



absoluto ou condicional, total ou parcial, que um poder opõe à ação de outro poder. Assim, o poder que compete aos tribunais de deixar de aplicar a lei inconstitucional, em dado caso, tem sido chamado de *veto judiciário*. Assim, o poder de uma câmara impedir ou embarçar a elaboração de uma lei iniciada em outra tem sido chamado *veto legislativo*" (47).

A palavra veto surge em diversas ocasiões, conforme aponta MÁRIO CASASANTA. No Brasil, quando o Marquês de Caravelas referia-se a um veto da Câmara dos Deputados sobre o Senado. O veto dos tribunais de contas em relação aos atos de que resulte obrigação de pagamento para o tesouro nacional ou do Senado com referência às leis inconstitucionais: "No sentido estrito, e é esse o objeto deste ensaio, o veto é o poder que se atribui ao Executivo de impedir ou retardar a formação da lei" (48).

LUIZ NAVARRO DE BRITTO dedica apreciável parte de seu trabalho à origem e à evolução do veto legislativo, a partir da consideração deste instituto como o poder de paralisar a adoção de texto aprovado por Câmaras legislativas.

Esta possibilidade de opor-se, interditar ou impedir teve, na Inglaterra, a sua institucionalização, já no século XV. Mas a doutrina vai procurar suas origens na Cidade Antiga, em Roma (com seus antepassados a *intercessio* e a *auctoritas*) e, posteriormente, com o "tribunato da plebe", em que o veto passa a ter o *traço de aliança*: "O poder negativo acordado ao tribuno resulta de um acordo, como troféu da vitória obtida pelos plebeus e fruto da concessão do patriciado. Assim, a aristocracia conserva o poder político, pois o veto não é mais do que uma limitação à sua hegemonia. Porém, cada vez que um ato dos magistrados, um *senatus consultus*, ou mesmo um projeto de lei parece contrariar os interesses da plebe, o tribuno utiliza a fórmula "veto", isto é, "eu me oponho". Esta reação, que somente podia ser neutralizada pela intervenção de um outro tribuno, valia sempre como um veto absoluto e algumas vezes chegava ao extremo "de paralisar toda a máquina do Estado" (49).

Após a fase da recusa da *auctoritas* que equivale ao veto dos tribunos e sua evolução entre os romanos, vamos encontrá-lo na Idade Média. É na Inglaterra que surgem os traços iniciais do veto, com grande aplicabilidade na época dos Tudors. Após o desempenho obtido pelo veto na Inglaterra, com a posterior diminuição de sua utilização, vemos o seu ressurgimento nos Estados Unidos, sob várias formas.

A origem e o significado da palavra veto, a colaboração do Executivo na legislação, a sua instituição e suas espécies, bem como o veto no regime constitucional brasileiro têm servido de várias indagações:

"A palavra veto vem do latim (veto, as, ui e avi, itum, are), significa vedar, proibir, opor. Veto é a 1ª pessoa do singular do presente do indicativo de *vetare*, ou vedar, proibir. Daí a expressão: *lex omnis aut jubet, aut vetat*" (toda a lei manda ou proíbe).

(47) CASASANTA, Mário. *O Poder de Veto*, ob. cit., p. 45.

(48) CASASANTA, Mário. *O Poder de Veto*, ob. cit., p. 46.

(49) BRITTO, Luiz Navarro de. *O Veto Legislativo*, ob. cit., pp. 6 e 7.

“O veto como instituição é de origem romana, procedente das lutas da plebe com o patriciado, alinhando-se depois no direito constitucional moderno, sobretudo sob influência dos direitos inglês e norte-americano, acolhido pelas diversas Constituições brasileiras” (50).

MACHADO PAUPÉRIO conclui, etimologicamente, que a palavra veto significa “eu me oponho, eu não sanciono”:

“O veto é um fator de formação legislativa, como não pode deixar de ser, constituindo, assim, um instituto de natureza legislativa. A maioria dos publicistas assim o entende, sendo minoritário o grupo que o conceitua como de natureza executiva.

Por ser o veto muito mais usado nos regimes presidencialistas que nos demais regimes, não há dúvida de que, nem por isso, é esse instituto jurídico não só usado nos regimes parlamentaristas, mesmo monárquicos, como igualmente em outros, de feição totalmente diversa, como é o caso da URSS” (51).

### 1 – *Natureza Jurídica do Veto*

Nas discussões em torno da natureza do veto surge, inicialmente, a indagação se o veto é ato de caráter legislativo ou executivo. A faculdade de impedir apenas e não de participar na elaboração das leis, por parte do Executivo, é considerada por MONTESQUIEU como ato de caráter executivo. Entretanto, conforme salienta MÁRIO CASASANTA, a questão deve ser resolvida através do exame dos textos constitucionais. Lembrando a Constituição norte-americana, principalmente pelos intérpretes que o aceitam como ato de caráter executivo, conclui MÁRIO CASASANTA:

“A maioria dos publicistas pensa diversamente, pois o considera ato de caráter legislativo, porque de evidente cooperação na elaboração da lei” (52).

Após considerar o veto legislativo como a faculdade, acordada ao Chefe de Estado, de impedir a adoção de uma lei, cujo texto já foi aprovado pelas Câmaras, NAVARRO DE BRITTO aponta quatro elementos essenciais que o caracterizam, tanto em relação a outras instituições, como a novas formas de veto:

1.º) esta prerrogativa é concedida a um órgão, diferente do encarregado de fazer as leis;

2º) o veto legislativo faz parte do processo de formação das leis, no sentido formal. Limita-se a rejeitar as disposições votadas pelas Câmaras;

3º) o veto paralisa a adoção de uma lei, opondo-se à aprovação de seu “projeto”. Não há lei, antes que o titular do veto se tenha pronunciado;

(50) FERREIRA, Pinto. “Veto I”, em *Enciclopédia Saraiva do Direito*, Edição Saraiva, São Paulo, 1982, vol. 77, pp. 148 a 154.

(51) PAUPERIO, A. Machado. “Veto II”, em *Enciclopédia Saraiva do Direito*, Edição Saraiva, São Paulo, 1982, vol. 77, pp. 154 a 158.

(52) CASASANTA, Mário. *O Poder de Veto*, ob. cit., p. 76.

4º) existem várias espécies de veto legislativo, diferentes das que são referidas ao Poder Executivo (53).

Ao formular a noção do veto e a sua concepção, com o objetivo de defini-lo, o publicista brasileiro considera, ainda, dois elementos essenciais:

1º) *natureza do veto*: a natureza do ato que paralisa o processo de criação da lei;

2º) *os motivos do veto*: as razões e os fins propostos quando da utilização do "refus".

A rejeição do texto votado pelo Poder Legislativo aponta duas tendências para explicação de sua natureza:

- trata-se de um ato legislativo;
- ato executivo.

"Le veto n'est pas une prérogative conférée dans un intérêt personnel. C'est une institution créée dans l'intérêt général. Il faut qu'elle fonctionne. Aussi voit-on des présidents intérimaires, ou des présidents élus dans les conditions les plus défavorables, ne pas craindre de recourir au veto. La seule chose que l'opinion publique ne pardonne pas au premier magistrat, c'est de ne pas remplir la tâche essentielle de son office" (54).

Neste sentido, vimos anteriormente como MÁRIO CASASANTA apresenta a questão, ao considerar o veto como o processo de cooperação na elaboração da lei. Ao tratar da mesma questão, NAVARRO DE BRITTO parte de duas considerações: a separação de poderes e a criação de leis. É dentro desta argumentação que salienta: "Ora, parece que todas estas objeções visando negar a natureza legislativa do veto giram em torno de dois argumentos chaves: o princípio da separação dos poderes e, como seu corolário, a intervenção do veto já na fase de "eficácia" da lei" (55).

O direito de veto constitui a etapa final no processo de elaboração da lei. Considerado como função legislativa, *subsidiariamente exercida pelo Poder Executivo*, torna-se necessário examinar as limitações de seu emprego:

"Isto se impunha em razão do princípio da separação dos poderes. Mas, os "Patriarcas" da nação norte-americana, não libertados de todo das instituições precedentes, conferiram-no ao Presidente sem enumerar os motivos que o poderiam provocar. O texto constitucional prescreve simplesmente a obrigação para o Chefe do Estado de reenviar o projeto "com suas objeções". Ele omite as causas e a natureza destas objeções, abstendo-se assim de demarcar os limites de seu exercício" (56).

(53) BRITTO, Luiz Navarro de. *O Veto Legislativo*, ob. cit., pp. 13 a 15; "Motivos do "Veto" à Proposição de Lei n.º 14", *Revista Forense*, vol. II, jul./dez., 1904, pp. 400 e 401.

(54) BOMPARD, Raoul. *Le Veto du Président de la République et la Sanction Royale*. Arthur Rousseau, Éditeur, Paris, 1906, p. 109.

(55) BRITTO, Luiz Navarro de. *O Veto Legislativo*, ob. cit., p. 16.

(56) BRITTO, Luiz Navarro de. *O Veto Legislativo*, ob. cit., pp. 23 e 24.

Conforme ressalta NAVARRO DE BRITTO, dotado de ampla motivação, o veto foi aceito por diferentes regimes políticos:

“Em quase todos, repetiu-se o texto omissivo: Finlândia, França, Itália, Portugal, Argentina, Bolívia, Chile, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. As exceções são raras: Brasil, Colômbia, Costa Rica e Equador, cujas Constituições prevêem explicitamente os dois motivos e as de Honduras e El Salvador que, sob a fórmula geral de “inconvenientes”, estabeleceram ainda um procedimento particular para os casos de veto por inconstitucionalidade” (57).

Apesar da variedade dos motivos que devem justificar o veto, existem alguns que ocupam lugar de destaque:

a) *Veto por inconstitucionalidade:*

- inconstitucionalidade formal, que decorre do processo de formação da lei ou da sua redação;
- inconstitucionalidade de natureza material, quando ocorre ataque aos direitos constitucionais do Executivo.

b) *Veto por inoportunidade:*

Trata-se do exame qualitativo do projeto pelo Poder Executivo, isto é, a análise do mérito da norma no que diz respeito ao interesse geral.

O “poder do veto” é considerado por THOMAS COOLEY como legislativo e não executivo:

“O poder de vetar leis, conferido ao Presidente da República, constitui na verdade um terceiro ramo do Poder Legislativo. Realmente, este poder é legislativo, e não executivo; e as questões por este efeito apresentadas àquele magistrado são precisamente as mesmas que as duas Câmaras do Congresso devem decidir na aprovação do *bill*. Que a lei proposta seja necessária ou conveniente, que seja constitucional, que seja confeccionada de modo a corresponder ao intento etc., tais são as questões transferidas das duas Casas do Congresso para o Presidente da República conjuntamente com o *bill*” (58).

Para COOLEY, o conceito geralmente acatado sobre o poder de vetar está em WEBSTER. Define-o como um poder extraordinário que deverá ser exercido apenas em casos especiais e particulares. Foi conferido ao Presidente da República como salvaguarda contra a legislação produzida às pressas e sem reflexão, ou lei elaborada, inadvertidamente, ocasionando a usurpação de outros ramos do governo.

(57) BRITTO, Luiz Navarro de. *O Veto Legislativo*, ob. cit., p. 26.

(58) COOLEY, Thomas. *Princípios Gerais de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1982, 2.ª edição, tradução de ALCIDES CRUZ, p. 51; SODRÉ, A. A. de Azevedo. *Trabalhos Parlamentares. Discursos e Pareceres*. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1921, pp. 81 a 83.

A lei é um ato complexo que demanda participação de mais de um órgão. Ela tem papel preponderante no ordenamento estatal. RUI SANTOS mostra esta sua projeção na vida jurídica, quando destaca:

“A elaboração legislativa, entretanto, pode não morrer na sanção do Presidente da República, ou conhecimento do veto pelo Congresso. O Poder Judiciário pode ser chamado a falar a respeito, quanto à inconstitucionalidade de seu todo ou de alguns dos seus artigos. E proclamando-a, faz comunicação ao Senado que, através de resolução, suspenderá sua execução, nos termos do que estabelece o número VII do art. 42 da Constituição.

Como se vê, da elaboração legislativa participa, ou podem participar todos os três Poderes. É o funcionamento pleno do regime democrático” (59).

O papel do veto tem obtido múltiplas incursões e pesquisas que procuram alcançar seu relevo na estruturação das instituições legislativas e executivas. Afirma-se que o Chefe do Poder Executivo não tem funções exclusivamente executivas ou de simples execução das leis. A atuação inicia com a promulgação, mas já através da sanção participa de sua feitura. Fala-se, também, em um poder colegislador, através do qual pode intervir espontaneamente por meio dos ministros, na formação e discussão das leis. Essa colegislação manifesta-se por via do veto suspensivo, através do qual pode opor-se a sanção da lei:

“Em suma, o veto desempenha o relevantíssimo papel de freio oposto aos maus impulsos do Poder Legislativo, assegurando a independência e a harmonia dos poderes e impedindo a ditadura parlamentar e além disso constitui instrumento indeclinável do regime presidencialista” (60).

## 2 – Sanção, Promulgação e Veto

Sobre o poder de veto e as distinções de figuras afins, o direito comparado fornece várias indagações para o exame de sua natureza e particularidades (61).

(59) SANTOS, Ruy. *O Poder Legislativo, Suas Virtudes e Seus Defeitos*. Brasília, 1972, p. 145.

(60) ANDRADE, Darci Bessone de Oliveira. “O Papel do Veto”, *Revista Forense*, Rio de Janeiro, Ano XLVII, vol. CXXX, Fascículo 565, julho, 1950, p. 346.

(61) BISCARETTI. “Sanzione, Assenso e Veto del Capo dello Stato nella formazione della legge negli ordinam. Cost. Moderni”, em *Rivista Trim. Dir. Pubblico*, 1958; MAYER. “Le Veto Legislatif du Chef de l’Etat”, 1947; CUOCOLO. “Il rinvio presidenza, nella formazione delle leggi”, 1955; BOZZI, A. “Note sul rinvio presidenza”, em *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 1958; ELIA. “Forma di Governo”; BENVENUTI. “Il Controllo mediante richiesta di riesame”, *Riv. Trim. di Dir. Pubb.*, 1954; CARBONARO, “L’Incidenza delle Attrib. — Pres. nelle Funz. Leg. ecc”, em *Studi Calamandrei*, IV; FALCÃO, Alcino Pinto. *Novas Instituições do Direito Político Brasileiro*. Editor Borsoli, Rio de Janeiro, 1961, pp. 194 e ss.; CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria do Estado*. Editor Borsoli, Rio de Janeiro, 1958, pp. 317 e ss.; JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Forense, Rio de Janeiro, 1967, 5.ª ed., pp. 138 e ss.; MIRANDA, Jorge. *Contributo para uma Teoria da Inconstitucionalidade*. Lisboa, 1968, p. 141; KELLY, Prado. *Estudos de Ciência Política*. Vol. 2, Saraiva, São Paulo, 1966, pp. 51 e ss.

Estes três institutos, muitas vezes, surgem como elementos de comparação e diversificação.

SARA RAMOS DE FIGUEIRÊDO, no *Processo Legislativo*, apresenta-nos estudo em que aponta particularidades de cada uma destas figuras:

“A sanção transforma o projeto em lei. É operação integradora da feitura da lei, conforme unanimemente reconhece a doutrina. Todos os atos legislativos, entretanto, que sobem à sanção ficam expostos a que o Presidente da República lhes aponha o veto, isto é, a sua discordância, a recusa da sua aquiescência indispensável, *ex hypothesi*, para que se complete a lei.

Nos termos da Constituição, tem o Presidente da República o prazo de 15 dias úteis para julgar o ato legislativo: sancioná-lo-á, vetá-lo-á (total ou parcialmente), ou, o que é sancionar tacitamente, ficará em silêncio” (62).

AURELINO LEAL, no que se refere ao veto e à sanção, discorre: “Criticando os dispositivos constitucionais que se referem à sanção e veto presidencial, disse algures: “Há em direito constitucional dois termos que têm chancela — *sanção* e *veto*. O Presidente concorda com um projeto de lei que lhe remeteu o Congresso: *sanciona-o*. Opõe-se ao mesmo: *veta-o*. Assim — *sanção* é o consentimento do Executivo a um projeto de lei; — *veto* é a recusa desse consentimento”. Externando esses conceitos, condenei a terminologia constitucional, acrescentando: “Que cousa mais simples do que aplicar esses termos técnicos? No entanto, o constituinte usou de perífrases no nº 1 do art. 37 (sic): “*negará sua sanção... com os motivos da recusa*”. Muito simplesmente teria dito: *opor-lhe-á veto motivado*. No parágrafo seguinte, o veto é indicado por esta perífrase: “... o Presidente dará publicidade às *suas razões*”, quando deveria ser — *publicará o veto* que houver oposto (AURELINO LEAL, *Técnica Constitucional Brasileira*, pp. 37-38).

“No comentário ao art. 16, disse que não considerava a *sanção* presidencial uma colaboração do Executivo na feitura das leis. Aquele dispositivo reza, de fato, que “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República”. No art. 37, a sanção é a *aquiescência* do Executivo ao projeto votado nas Câmaras. Ora, *aquiescência* e *colaboração* exprimem idéias diferentes. O primeiro vocábulo significa *consentimento*, o segundo, *participação num trabalho*. É colaborador aquele “que ajuda outro *nas suas funções*” (Aulette), portanto, aquele que toma parte na feitura, na organização de alguma cousa. E é exatamente o que não acontece com o Poder

(62) FIGUEIRÊDO, Sara Ramos de. *Processo Legislativo*. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, 1982, 3.ª edição, p. 102; MIRANDA, Jorge. *Chefe do Estado*. Atlântida Editora, S.A.R.L., Coimbra, 1970, pp. 52 e ss.; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, vol. I, Da Organização Nacional. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1976, pp. 100 e ss.; GIL, Otto. “O Poder Legiferante do Presidente da República”, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, ano 10, n. 38, abril/junho, 1973, pp. 14 e 15; FERREIRA, Luiz Pinto. *Direito Constitucional Resumido*. Editora Rio, 1979, pp. 55 a 57.

Executivo entre nós, no tocante às leis. Uma só vez, na vida de um projeto, o Presidente pode ser colaborador do Legislativo: quando exerce a iniciativa governamental, apresentando-lhe propostas de leis. Fora daí, não. A nossa Constituição, no caso, armou o Executivo de uma faculdade *refreadora* do Legislativo. O *veto* é uma das molas mais importantes, no sistema constitucional, dos freios e contrapesos do Poder Executivo sobre o Legislativo” (63).

A promulgação é o ato pelo qual o Executivo consolida a existência da lei, com o objetivo de ordenar a sua aplicação. Isto ocorre quando a lei foi regularmente votada pelo Legislativo, pelo que deve ser aplicada pelas autoridades administrativas e judiciárias e que se impõe a todos: “Os autores fazem uma distinção aliás, que outros não aceitam. Entre estes, conta-se PLANIOL, achando que há “um erro evidente”, entre os que tal sustentam, porque “a palavra *promulgar* jamais significou outra coisa senão publicar” (*op. cit.*, vol. I, pág. 73, n.º 173). Entre os constitucionalistas, enquanto uns, como ERRERA, entendem que “os dois atos, sanção e promulgação, se confundem”, que “os mesmos se confundem com um terceiro, a publicação, porque o modo de publicidade por meio do qual a lei é levada ao conhecimento dos cidadãos lhes revela, ao mesmo tempo, a sanção e a promulgação” (*op. cit.*, pág. 213), outros ligam grande importância à distinção. Assim, DUGUIT (*Tratté*, vol. II, pág. 444), BRUNIALT (*op. cit.*, vol. II, pág. 118). Este entende que a confusão é susceptível de produzir “grave dano nos interesses dos cidadãos e da reta administração da justiça...”.

Como quer que seja, uma vez a lei sancionada e *publicada*, a sua existência jurídica é completa, e perfeita a sua capacidade para ser executada, uma vez decorrido o prazo legal” (64).

A promulgação é um ato jurídico, através do qual o Governo declara executória uma lei, regularmente votada pelo Parlamento e dá aos agentes do poder público a ordem de fazê-la executar. Com acerto, afirma ROSAH RUSSOMANO que a promulgação confere à lei a “executoriedade”, sendo que a “obrigatoriedade” decorre da publicação (65).

Mostra BELINE que ninguém está obrigado a executar uma lei que não conhece. Não basta editá-la, é necessário promulgá-la, isto é, fazer chegá-la ao conhecimento de todas as pessoas:

“La publicación solemne de alguna ley para que llegue a noticia de todos. La Ley es obligatoria luego que se *promulga*, a no ser que se exprese a ella misma el tiempo en que debe empezar a obligar, como sucede algunas veces; pero mientras no se *promulga*, no tiene

(63) LEAL, Aurelino. *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*. Primeira Parte. Da Organização Federal. Do Poder Legislativo (Arts. 1 a 40), F. Brigulet e Cia. Editores, Rio de Janeiro, 1925, pp. 845 e 846.

(64) LEAL, Aurelino. *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, ob. cit., p. 858.

(65) RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. José Konfino-Editor, Rio de Janeiro, 1970, 2.ª ed., p. 238; MENDONÇA LIMA, Nallé Russomano de: *Compêndio de Direito Constitucional*. Editora Juriscredi Ltda., São Paulo, 1971, pp. 154 e 155.

todavía fuerza ejecutoria, porque no existe para los ciudadanos sino mediante la publicación. Así es que si un individuo cometiera un acto que, no estando prohibido por ninguna ley existente, se colocado en el número de los delitos prohibidos por una nueva ley todavía no promulgada, no podría incurrir en la pena establecida por la nueva ley, aunque se probase que tenía ya de antemano conocimiento de ella" (66).

A sanção da lei, mesmo que tomada no sentido de aprovação real dada a uma lei para torná-la exequível, não é a promulgação. A sanção ou aprovação do Poder Executivo precede, necessariamente, à promulgação. Aquela é a aprovação real dada à lei, a promulgação é o modo de fazê-la ser conhecida, para tornar-se obrigatória. O ato legislativo, ainda que revestido da força que lhe traz a sanção, só será lei executiva, mediante a promulgação. As leis passam a ser obrigatórias, após a sua promulgação, para que todos a conheçam. Existe doutrina que toma o conceito de promulgação das leis como sinônimo de publicação solene. Em Roma, o magistrado que propunha uma lei, principiava por publicar o projeto (*legis promulgatio*). expondo-a publicamente ao povo, durante 27 dias (três feiras) — *per trimumdinum*.

Em estudo comparativo sobre o veto, expõe CARLOS MAXIMILIANO:

“Os tribunos da plebe, instituídos em Roma em conseqüência da retirada do povo para o Monte Sagrado, sentavam-se no vestíbulo do Senado, cujas deliberações revisavam, anulando-as, quando queriam, com uma só palavra — *veto* (eu proíbo).

Dilatou-se o poder impeditivo a todas as ordens emanadas de qualquer funcionário, dos mais altos magistrados, dos próprios cônsules.

Entre o veto usado na primitiva Roma e o das organizações constitucionais modernas há um ponto de semelhança; protegem ambos o direito individual e o interesse coletivo contra as precipitações e os abusos do poder, senatorial ou consular outrora, parlamentar hoje.

Não se admite, atualmente, o *veto absoluto*; existe apenas o *limitado*, isto é, o que as Câmaras revogam por dois terços dos sufrágios dos membros presentes de cada uma, suprindo, nesse caso, a sanção” (67).

A regra geral está na Lei nº 65, C. *De decurionib.*, 6, na qual falando-se de uma ordenança, o imperador Anastásio dizia que ela deveria ser executada no dia de sua publicação: *ex die quo promulgata est*. No direito romano entendia-se por promulgação a publicação da lei, com o poder de obrigar.

Para CARRÉ DE MALBERG a distinção entre *veto* e *sanção* corresponde à célebre diferença estabelecida por MONTESQUIEU entre:

---

(66) ROMERO, Miguel. *El Parlamento. Derecho-Jurisprudencia-Historia*. Félix Lajonane, Editor, Buenos Aires, 1902, pp. 143 e 144.

(67) MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Vol. II, Livraria Freitas Bastos S/A, Rio de Janeiro, 1954, 5ª edição, p. 180.



— a *faculdade de estatuir*, que associa intimamente o Chefe de Estado com a legislação, convertendo-o em parte integrante do órgão legislativo; e

— a *faculdade de impedir* que é apenas um poder de resistência, que longe de dar participação a seu titular no Poder Legislativo, supõe pelo contrário que em princípio é estranho ao mesmo (68).

Nos termos da Constituição francesa de 1875, o Presidente da República, no que se refere à formação das leis, reduzido que ficava à faculdade de pedir uma nova deliberação ou discussão, não participava do Poder Legislativo, que pertencia exclusivamente à Câmara.

A promulgação é o ato pelo qual a autoridade executiva autentica o texto da lei, constata a regularidade de sua adoção e o declara válido.

Promulgando-a, o poder competente não realiza, no sentido preciso, obra da vontade legislativa, mas reconhece que a lei passou a existir regularmente. A promulgação torna a lei perfeita e lhe fixa data, mas para que o texto se torne obrigatório é preciso que seja conhecido. A publicação é o ato material pelo qual a lei é levada ao conhecimento dos cidadãos. A lei transforma-se em obrigatória após a inserção de seu texto no jornal oficial.

Nem sempre basta que uma lei regularmente promulgada e publicada passe a ser efetivamente aplicada. Muitas vezes, a maior parte das leis depende de certas regras que surgem dos efeitos concretos, daí o poder da elaboração de regulamentos (69).

Quanto ao *direito de promulgação*, define-o como sendo o ato pelo qual a autoridade designada constitucionalmente reconhece e atesta a existência de uma lei que acaba de ser adotada pelo órgão legislativo. O objeto deste ato, ou seu efeito, é o de fazer entrar a lei em sua fase de execução, pois até este momento não era executiva. A promulgação é um ato de natureza legislativa como uma operação da confecção da lei. A promulgação é o ato mediante o qual o Chefe do Poder Executivo declara executável uma lei votada regularmente pelo corpo legislativo.

TEMISTOCLES MARTINES, em *Diritto Costituzionale*, ao tratar do procedimento de formação da lei ordinária, distingue promulgação de sanção, nestes termos:

“La promulgazione si distingue dalla *sanzione* (attribuita al re dallo Statuto albertino) perchè la sanzione si concretava in una vera e propria approvazione regia della proposta di legge (di modo che la legge non era perfetta se non riceveva l'approvazione, oltre che delle due Camere, anche del re, che costituiva un terzo organo legislativo: art. 3 Sta-

(68) MALBERG, R. Carré de. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1948, trad. de JOSÉ LIÓN DEPETRE, p. 373; NÉZARD, Henry. BERLIA, Georges. *Éléments de Droit Public*. Arthur Rousseau, Paris, 1946, 7.ª ed., pp. 206 e ss.; AUBY, Jean-Marie. DUCOS-ADER, Robert. *Droit Public. Droit Constitutionnel. Droit Administratif*. Sirey, Paris, 1966, 3.ª ed., pp. 37 e ss.

(69) BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1972, 15.ª ed., pp. 582 a 584; *idem*, 19.ª ed., 1980, pp. 347 e ss., *idem*, 12.ª ed., 1966, p. 133.

tuto); mentre la promulgazione non attiene alla fase dell'approvazione della legge bensì a quella di integrazione dell'efficacia.

La promulgazione delle leggi deve avvenire entro un mese dall'approvazione (salvo che, in caso di urgenza, le Camere stabiliscano un termine inferiore) e consiste in un decreto del Presidente della Repubblica. Mediante la promulgazione il Presidente della Repubblica: a) attesta che la legge è stata approvata dalle due Camere (la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato); b) dichiara la sua volontà di promulgare la legge ("il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge": segue il testo della legge); c) ordina la pubblicazione della legge e vi appone la clausola esecutiva (la presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana). È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato" (70).

O veto não pode ser confundido com a sanção e a promulgação, que são simples fases da evolução do processo legislativo. MICHEL TEMER, ao examinar a sanção e o veto, define a sanção como a aquiescência do Presidente da República aos termos de um projeto de lei:

"Vetar, na significação constitucional, é discordar dos termos de um projeto de lei. Para tanto, o Chefe do Executivo examina dois aspectos: constitucionalidade e o interesse público. Verifica, pois, a forma e o mérito. O primeiro é prejudicial do segundo e, por isso, constitui preliminar de conhecimento do projeto. Antes de entrar no mérito, o Chefe do Executivo verifica se o projeto é consoante com a Constituição, se não a vulnera. Concluindo pela conformidade, examinará o mérito, o interesse público. Por isso, o veto há de ser, sempre, motivado, a fim de que se conheçam as razões que conduziram à discordância, se referentes à inconstitucionalidade ou à falta de interesse público ou, até, se por ambos os motivos" (71).

Ao negar, através do veto, sua aquiescência à formação da lei, ocorre no dizer de CELSO BASTOS uma *sanção negativa*. Nesta ocasião as razões que podem levar ao veto não sofrem limitações constitucionais:

"O Chefe do Executivo pode ser levado à recusa de anuência tanto por razões de legalidade (inconstitucionalidade do projeto), quanto por razões de conveniência ou interesse público. Em qualquer dos casos, contudo, haverá de enunciar seus motivos, a fim de que o Legislativo os leve em conta por ocasião da apreciação do veto" (72).

(70) MARTINES, Temistocle. *Diritto Costituzionale*. Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1981, pp. 343/344.

(71) TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1982, p. 154.

(72) BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. Edição Saraiva, 1980, 3ª ed., p. 158; *idem*, 1975, p. 117; SILVA, José Afonso da. *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1964, pp. 217 e ss.

SANTI ROMANO dedica parte de um dos seus livros à sanção, ao veto, aprovação pelo referendium ou voto popular como técnicas de aprovação definitiva das leis. Quando o Poder Legislativo é constituído não apenas pelas Câmaras, mas também pelo Chefe de Estado, a existência plena da lei só passa a ser configurada através da sanção (73).

O direito de veto, qualquer que seja o nome que se lhe é dado ou a forma que apresenta, é considerado, por muitos, na doutrina legislativa.

O veto tem sido considerado como invenção do presidencialismo. Nasceu de uma das contribuições da prática governamental dos Estados Unidos. LUIZ NAVARRO DE BRITTO reconhece "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" (74).

Ao relacionar a experiência do veto nos Estados Parlamentaristas, reconhece o autor acima mencionado que com a implantação do parlamentarismo nova trajetória ocorre no que diz respeito ao exercício do veto. O mecanismo que deslocou as competências do Chefe do Estado para o Gabinete tornou o veto um ato de governo. Após a Segunda Guerra Mundial, a França e a Itália vivificaram a instituição do veto.

Considera OSWALDO TRIGUEIRO a sanção e o veto como fases da elaboração do processo legislativo, por meio da qual o Poder Executivo, nas democracias, tem participação necessária. Entende que no sistema presidencial de governo, a sanção e o veto são prerrogativas do Chefe do Estado, motivo pelo qual a matéria pode ser apreciada no capítulo dedicado ao Poder Executivo. Compreende, ainda, a formalidade como indispensável em todas as Constituições que consagram, com maior ou menor extensão, o princípio da separação dos poderes (75).

JOSÉ AFONSO DA SILVA coloca o veto como uma das fases do processo legislativo, considerado este como o conjunto de atos preordenados visando à criação das normas: iniciativa legislativa; emendas; votação; sanção ou veto; promulgação e publicação. "Sanção e veto são atos legislativos de competência exclusiva do Presidente da República. A *sanção* e o *veto* somente recaem sobre *projetos de lei*. É errôneo dizer, por exemplo, que o Presidente sancionou ou vetou uma lei. Por outro lado, só são sancionáveis ou vetáveis projetos de lei sobre as matérias indicadas no art. 43. A lei nasce com a sanção que é pressuposto

---

(73) ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional Geral*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, trad. de MARIA HELENA DINIZ, pp. 338 e 339.

(74) ROSA, Mauro Andrade. *O Veto nos Estados Presidencialistas. Algumas Reflexões sobre o Veto no Brasil e nos Estados Unidos*. Belo Horizonte, 1982; BRITTO, Luiz Navarro de. "O Exercício do Veto", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Serviço de Informação Legislativa, Brasília, Ano 3, n.º 9, jan/março, 1966, p. 11; MAYER, Maurice. *Le Veto Législatif du Chef de l'État*. Paris, 1948, p. 246.

(75) TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Forense, Rio de Janeiro, 1980, p. 182.

de sua existência, a menos que o Presidente vete o projeto (recusa de sanção) e este, voltando ao Congresso, é aprovado, mediante rejeição do veto por dois terços dos membros de suas Casas em sessão conjunta (art. 59) (76).

### 3 – O veto no direito comparado

#### *Seu destaque no direito constitucional americano*

O veto tem sido examinado desde as suas primeiras manifestações na Cidade Antiga, sendo considerado como um seu esboço, na Grécia monárquica, sob a forma de consulta popular (77).

O veto passou em Roma por várias vicissitudes, refletindo, para MÁRIO CASASANTA, a luta permanente entre democracia e aristocracia: “Sila, com o propósito de dar a Roma uma forte organização aristocrática, fez do Senado o principal corpo do Estado, diminuiu o poder da assembléia do povo, suprimiu o veto. Pompeu, que lhe sucedeu na Chefia de Roma, abandonou de começo a aristocracia, favoreceu a democracia e restituiu aos tribunos as velhas prerrogativas e, entre elas, o veto. Otaviano apoderou-se de todos os poderes, inclusive dos que competiam aos tribunos. O veto passou a ser uma prerrogativa pessoal. Foi no fim do império romano. Foi, através da Idade Média, em que os próprios suseranos o exerciam. Com a organização das monarquias, coube sempre aos reis” (78).

As modificações institucionais levaram a uma nova concepção do veto. Não poderia permanecer como prerrogativa pessoal, inerente ao Chefe de Estado, para usá-lo arbitrariamente. Transformou-se em elemento de equilíbrio dos poderes. Ao mesmo tempo enfraqueceu-se pelo desuso, nos sistemas parlamentaristas em que consolidava-se a supremacia parlamentar. A Inglaterra, que deu os primeiros passos para a monarquia constitucional parlamentar, contribuiria para enfraquecer o *veto-prerrogativa*:

“Na Inglaterra, o rei fazia, e teoricamente ainda faz parte do parlamento. Todos os projetos de lei deviam receber-lhe a aprovação, sem a qual não seriam lei de modo algum. Cabia-lhe também o direito de veto. Podia dirigir mensagens ao parlamento, convocá-lo, prorrogá-lo, adiá-lo ou dissolvê-lo” (79).

(76) SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1984, 2ª edição revista e ampliada, p. 87.

(77) CASTRO, José Nilo de. “Considerações sobre o veto no Direito Comparado (Constituição brasileira e norte-americana)”, *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, Ano 16, out./dez., 1979, pp. 167 e ss.; LOZADA, Salvador María. *Instituciones de Derecho Público*, El Coloquio —Buenos Aires, vol. I, pp. 286 e 287; WOODBURN, James Albert. *The American Republic and its Government*. Putnam's Sons, New York, 1903, pp. 145 a 156, 213, 303 e 311; ZINK, Harold D. PENNIMAN, Howard R. HATHORN, Guy B. *American Government and Politics. National, State and Local*. Van Nostrand, Princeton, 1962, pp. 34, 294, 522 e 684.

(78) CASASANTA, Mário. *O Poder do Veto*. Ob. cit., p. 125 a 126.

(79) CASASANTA, *O Poder de Veto*, ob. cit., p. 127; CARVALHO, Orlando M. *O Mecanismo do Governo Britânico*. Os Amigos do Livro, Belo Horizonte, 1943.

A Coroa britânica, desde a negativa da Rainha Ana ao *Scotch Militia Bill* (1707) não mais utilizou o *royal assent*. Foi esta a última vez que o veto real foi imposto <sup>(80)</sup>.

As palavras rituais de *le roy s'avisera* não mais surgiram ao fim de uma lei aprovada pelo Parlamento.

Para LOEWENSTEIN esta negativa é hoje impensável, chegando a afirmar que, se isto ocorresse, a Coroa perderia seguramente seu gabinete e, provavelmente, o trono.

Em 1891, a Convenção nacional australiana realizou, em Sidney, um projeto de Constituição federal que criou a *Commonwealth of Australia*. Em 1897, reuniu-se uma nova Convenção destinada a ser mais eficaz. O projeto de Constituição federal australiana foi acolhido com entusiasmo pelo Parlamento inglês. A Constituição nova conservou à Coroa seu poder soberano sobre a legislação federal. O governador geral, representando o Rei, podia opor seu *veto absoluto* a todas as leis votadas pelas duas Câmaras da *Commonwealth*.

Sobre o veto, A. ESMEIN refere-se ao reino de Henrique VI (1422-1461). No lugar de redigir sua proposição sob a forma de uma petição, os Commons ou Lords a redigiam sob a forma de projeto de lei ou *Bill*. Quando o projeto era sucessivamente aprovado pelas duas Câmaras é que era apresentado ao Rei que tinha meios de rejeitá-lo ou transformá-lo imediata e necessariamente em lei ou *statut*, dando o seu assentimento. Após o voto das duas Câmaras, transformava-se em lei completa, salvo a vontade real, que lhe dava força. Esse procedimento foi introduzido no século XV. A prerrogativa da Coroa, em matéria de legislação, estava reduzida a um direito de iniciativa, quando ela propunha a lei. Havia o direito de *veto*, quando era proposta pelas Câmaras.

A Teoria Constitucional menciona as modificações do *Parliament Act* de 1911 que consagrou o poder da Câmara dos Lords, reduzido a um veto suspensivo sobre as leis votadas pelas Câmaras dos Comuns.

Durante os debates sobre os *Veto resolutions* e sobre o *Parliament Bill* discutiu-se sobre o sistema de Câmara única, sem redução da importância da Câmara dos Lords. DICKEY considerava que, sob o império de certas Constituições francesas, um *veto* suspensivo era, às vezes, uma pura nulidade. Ao passo que um *veto* suspensivo por parte do Presidente dos Estados Unidos manteve-se mais efetivo que o *veto* ilimitado de um rei da Inglaterra. O veto do Presidente dos EUA não era absoluto, mas não era puramente suspensivo.

A Constituição francesa de 1791 começa por consagrar o princípio essencial do governo representativo.

A nação, da qual emanam todos os poderes, não pode exercê-los senão por delegação. A Constituição era representativa, cujos representantes eram o Corpo legislativo e o rei. O rei, como simples representante da nação, era qualificado como magistrado do povo, o primeiro funcionário público: exercia o Poder Executivo e o direito de *veto* sobre as leis, simplesmente suspensivo.

(80) ANSON, Sir William R. *The Law and Custom of the Constitution*. Clarendon Press, Oxford, 4ª ed., 1911, vol. I, p. 316.

O direito de *veto* parecia absolutamente contrário ao princípio da separação de poderes.

SIEYÈS assim o demonstrou.

O *veto* introduzido pela Constituição francesa de 1791 e o estabelecido pela Constituição dos Estados Unidos são bem diferentes<sup>(81)</sup>.

A influência do governo sobre a lei promulgada mereceu acertadas observações de LOEWENSTEIN. A divisão tradicional de funções entre os detentores dos Poderes Executivo e Legislativo significaria que uma lei aprovada pela assembléia é definitiva, livre de qualquer controle governamental posterior. Na prática tal não ocorre. No parlamentarismo o controle do governo sobre a lei aprovada pelo parlamento é praticamente nulo, tendo em vista a interdependência entre os órgãos encarregados de elaborá-la.

Ocorrem diversas modalidades entre a relação do governo com a lei aprovada pelo parlamento:

1 — O caráter definitivo da decisão da assembléia no processo legislativo, tendo em vista a estrutura do governo de assembléia, como foi estabelecido pela Constituição francesa de 1793 (art. 59). Nessa hipótese, não é necessário nenhum ato posterior do Executivo.

2 — No parlamentarismo é necessária a confirmação formal da legislação parlamentar pelo Chefe de Estado (Coroa ou Presidente de Estado republicano). O *royal assent* (Inglaterra), sanção e promulgação (Bélgica, art. 69); no caso de presidentes pode-se denominar *promulgação* (França, III e IV Repúblicas); Weimar e Bonn na Alemanha.

3 — O Presidente da República pode retardar a promulgação, porém sempre com a aprovação do governo, até que haja um *referendum* sobre a lei, com o qual se pede o veredito do eleitorado, detentor supremo do poder.

4 — O governo pode exercer o direito de veto suspensivo contra lei aprovada pela assembléia. Esta possibilidade denominada “negativa de sanção real” foi introduzida em benefício da Coroa, em monarquia limitada constitucionalmente pela Constituição francesa de 1791 (art. 117).

5 — O detentor do Poder Executivo pode ser equipado com veto absoluto, contra legislação emitida pelo parlamento. Técnica utilizada pelo Estado Constitucional com tendência autoritária, como na Constituição francesa de 1814, como direito à “sanção real”. As monarquias constitucionais do continente mantiveram o veto absoluto da Coroa e do governo (Constituição da Prússia de 1850, art. 62). O veto absoluto do Executivo ressurgiu no moderno presidencialismo. Com este posicionamento impede qualquer risco à liderança do Presidente<sup>(82)</sup>.

(81) ESMEIN, A. *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*. Revista por JOSEPH BARTHELEMY, Recueil Sirey, Paris, 1914 6ª ed., pp. 11, 86, 136, 181 e ss.; 204, 207 e ss.; 293, 474 e ss.; 577, 672 e ss.

(82) LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1972, 2ª ed., tradução de ALFREDO GALLEGU ANABITARTE, pp. 271 a 273.

No direito constitucional francês o veto é objeto de várias investigações, mas assume características diferentes durante as fases de sua elaboração: "il possède seulement un droit de veto suspensif sur les lois qu'elle vote (pouvant les bloquer pendant deux ans au maximum), seule exception à la séparation des pouvoirs" (83).

A missão do Executivo, como o próprio nome indica, seria executar as leis, sem ter colaborado em sua confecção. O rei, que não participava em nenhuma fase da formação da lei, poderia opor seu veto. SIEYÈS pronunciou-se com vigor contra a instituição do veto. O veto foi assim objeto de inquietude e de hostilidades populares (84).

No regime parlamentar o controle do governo consiste normalmente no exame *a posteriori* dos atos levados a cabo pelo mesmo ou da política que vem sido mantida. Tem o Parlamentar a faculdade de emitir juízos de valor acerca destes atos e da política, com a possibilidade de esses pronunciamentos serem conduzidos para uma espécie de sanção: a retirada do anteprojeto.

Nos regimes parlamentares surgem diferenciações no relacionamento entre o Poder Legislativo e o Executivo, circunstâncias que merecem destaque pelas influências que exercem no procedimento legislativo ordinário.

Quando, na França, o texto de lei é adotado por duas Assembléias, ele é encaminhado ao Presidente da República que dispõe de suas faculdades:

- 1 – pedir uma segunda deliberação ao Parlamento, a qual não pode ser recusada, sem que se requeira maioria qualificada para esta segunda votação;
- 2 – recorrer ao Conselho Constitucional quando estima que a lei não está de conformidade com a Constituição (85).

Desde que não ocorram obstáculos, a lei é promulgada pelo Presidente da República. Esta promulgação tem como objetivo tornar a lei executória. É o Poder Executivo que monopoliza as "decisões executórias", isto é, as decisões que estão prontas para serem executadas. Em si mesma, a deliberação parlamentar não tem força executória, pelo que deve receber este subsídio do Poder Executivo, por isto a data oficial da lei não é aquela em que foi definitivamente votada pelo Parlamento, mas a data de sua promulgação.

Do início ao fim do procedimento legislativo ordinário, o governo dispõe de prerrogativas importantes:

– o direito de acesso e uso da palavra nas Assembléias: trata-se de regra tradicional do regime parlamentar;

(83) DUVERGER, Maurice. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Presses Universitaires de France, Paris, 1960, 5ª ed., p. 419; PRÉLOT, Marcel. *Précis de Droit Constitutionnel*. Dalloz, Paris, 1953, 2ª ed., pp. 77 e 367.

(84) PRÉLOT, Marcel; BOULOUIS, Jean. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Dalloz, Paris, 1972, 6ª ed., p. 322.

(85) "Le Conseil Constitutionnel", artigos de vários autores, "Pouvoirs", *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, 1980, n.º 13; FAVOREU, Louis; PHILIP, Loïc, *Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel*. Sirey, 1979, 2ª ed.

– o direito de encaminhar um projeto ou uma proposição de lei perante uma comissão especial;

– o direito de acelerar o procedimento parlamentar, declarando urgência; neste caso a Assembléia procede apenas a uma leitura da lei e não a duas;

– o direito de decidir sobre a ordem do dia;

– o direito de ter a discussão do projeto de lei perante a primeira Assembléia, sobre o seu próprio texto e não de nova redação estabelecida pela Comissão <sup>(86)</sup>;

– o direito de representante do governo abrir os debates em sessão pública;

– o direito de reservar o voto de um artigo;

– para deter o curso da discussão, com emendas que pareçam demasiado numerosas e inoportunas, o governo dispõe do direito (artigo 48) de eliminar as emendas que traduzem uma diminuição dos recursos, que não respeitam as fronteiras do domínio da lei estabelecidas pelo artigo 34;

– o governo tem à sua disposição o procedimento da comissão de conciliação:

“Si ces derniers obstacles sont franchis, la loi est alors promulguée par le Président de la République. La promulgation, qui a pour objet de rendre la loi exécutoire, consiste à “enrober”, pour ainsi dire, le texte de la loi dans un décret. C’est en effet le Pouvoir Exécutif qui a le monopole des “décisions exécutoires”, c’est-à-dire des décisions qui sont parées pour l’exécution” <sup>(87)</sup>.

Na Itália, o Presidente está obrigado a promulgar a lei; porém, antes do vencimento do tempo pode exercer um veto com alcances muito limitados.

LUIGI EINAUDI, no livro *Sullo Scrittoio del Presidente* publica as quatro mensagens com as quais vetou as leis aprovadas por Comissões Parlamentares. Dois destes casos referem-se a gastos autorizados sem indicar os meios para fazer frente aos mesmos.

A Constituição italiana, no que diz respeito à elaboração das leis, consagrou certas particularidades que merecem menção:

“Art. 73 – As leis são promulgadas pelo Presidente da República dentro de um mês após a sua aprovação.

Se as Câmaras, cada uma amparada pela maioria absoluta dos próprios integrantes, declararem a urgência da lei, elas próprias fixarão o prazo de sua promulgação.

As leis são publicadas logo depois de sua promulgação e começarão a vigorar no décimo quinto dia sucessivo à sua publicação, salvo se as próprias leis estabelecerem um prazo diferente.

(86) HAURIUO, André. *Cours de Droit Constitutionnel et d’Institutions Politiques*, Les Cours de Droit, Paris, 1965-1966, pp. 301 e ss.

(87) HAURIUO, André. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Editions Montchrestien, Paris, 1970, 4ª ed., pp. 906 e ss.



Art. 74 – O Presidente da República, antes de promulgar a lei, pode mediante mensagem fundamentada pedir às Câmaras uma nova deliberação.

Se as Câmaras aprovarem novamente a lei, esta deve ser promulgada.

Art. 75 – O *referendum* popular é convocado para deliberar sobre a anulação total ou parcial, de uma lei ou de um ato que tenha valor de lei, quando o requeiram duzentos mil eleitores ou cinco Conselhos regionais.

Não é admitido o *referendum* para as leis tributárias e orçamentárias, de anistia e de indulto e de autorização a ratificar tratados internacionais.”

PIETRO VIRGA doutrina que o ato de promulgação compõe-se de quatro partes:

a) *attestazione* del procedimento seguito: “Le due Camere del Parlamento hanno approvato”;

b) *intestazione*: “Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge” (Segue il testo della legge);

c) *ordine di pubblicazione*: La presente legge, munita del sigillo dello Stato sarà pubblicata nella Gazzetta Ufficiale ed inserita nella Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana;

d) *clausola esecutiva*: analoga a quella di spedizione in forma esecutiva dei titoli di esecuzione forzata. É fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato”<sup>(88)</sup>.

PAOLO BARILE, referindo-se ao poder presidencial, destaca o poder de controle e de freio; o poder de estímulo e de impulso à atuação da Constituição; poder tendente à cobertura e ao regulamento do funcionamento dos outros órgãos constitucionais; o poder residual, que só por razões de tradição são formalmente conferidos ao Presidente. Os arts. 87, 73 e 74 da Constituição falam da “promulgação da lei” e da função de *indirizzo politico costituzionale* do Presidente da República, no que diz respeito à *executoriedade* da lei aprovada pelos dois ramos do Parlamento. A promulgação consiste, referindo-se a MORTARI, em ato que conduz à constatação da regularidade formal do procedimento legislativo e à identidade do consentimento das duas Câmaras.

(88) VIRGA, Pietro. *Diritto Costituzionale*. Giuffrè-Editore, Milano, 1979, 9ª ed., p. 271; PERGOLESI, Ferruccio. *Diritto Costituzionale*. Dott. Cesare Zuffi-Editore, Bologna, 1949, 7ª ed., p. 154; BOZZI, Aldo. *Studi di Diritto Costituzionale*. Dott. A. Giuffrè-Editore, Milano, 1961, pp. 14 e ss.; FODERO, Salvatore. *Manuale di Diritto Pubblico*. CEDAM, Padova, 1974, 3ª ed., pp. 189 e ss.; MORTATI, Costantino. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Vol. II, CEDAM, Padova, 1967, 7ª ed., pp. 648 e ss.; RANGEL, Leyla Castello Branco. “O Poder Legislativo na Itália”, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Diretoria de Informação Legislativa, Brasília, Ano 3, n.º 11, jul./set. 1966, p. 160.

Essas maneiras de participação no processo de elaboração normativa leva a questionamentos como: controle preventivo da formação da lei, exame de *mérito constitucional* (89).

As diversas fases de formação da lei (introdutória, constitutiva, promulgação) podem ser examinadas no que diz respeito à sua *legitimidade* e *oportunidade*. Ao mesmo tempo ocorrem indicações quanto ao *conteúdo* e *vícios* das normas jurídicas. Os vícios da lei formal adquiriram novo e particular interesse no atual ordenamento italiano, com a criação do Tribunal Constitucional, através da transmissão ao mesmo do “exame da constitucionalidade das leis”, no que diz respeito ao aspecto “material” e “formal” (90).

A Constituição espanhola de 26 de outubro de 1978, ao tratar da elaboração das leis, em seu art. 91, determina que o Rei sancionará, no prazo de quinze dias, as leis aprovadas pelas Cortes Gerais, e as promulgará e ordenará sua imediata publicação (91).

Essa Constituição estabelece a possibilidade do *veto* pelo Senado:

“1 – Aprovado um projeto de lei ordinária ou orgânica pelo Congresso dos Deputados, seu Presidente dará imediata conta do mesmo ao Presidente do Senado, o qual o submeterá à deliberação deste;

2 – O Senado, no prazo de dois meses, a partir do dia do recebimento do texto, pode, mediante mensagem motivada, opor seu veto ou introduzir emendas ao mesmo. O veto deverá ser aprovado por maioria absoluta. O projeto não poderá ser submetido ao Rei para sanção sem que o Congresso ratifique por maioria absoluta, em caso de veto, o texto inicial, ou por maioria simples, uma vez transcorridos dois meses desde a interposição do mesmo, ou se pronuncie sobre as emendas, aceitando-as ou não por maioria simples.”

O sistema constitucional alemão estabelece, em seu procedimento legislativo, que, depois de sua aprovação pelo *Bundestag*, os projetos legislativos são enviados ao *Bundesrat*, para que este adote uma decisão vinculante. Pela Lei Fundamental o *Bundestag* tem o *direito de aprovação*. Se a Lei Fundamental não prescreve a aprovação do *Bundesrat*, este só pode impedir a entrada em vigor de uma lei mediante o exercício do *veto*:

“En consecuencia, para romper el veto del *Bundesrat*, es necesario que el *Bundestag* adopte la decisión por mayoría de todos sus miembros, no sólo de sus miembros presentes. Si el veto del *Bundesrat* que adoptado por mayoría de dos tercios de sus votos, el *Bundestag* puede romperlo por una mayoría de dos tercios de sus diputados presentes que cubra, al menos, la mayoría de todos sus miembros. El *Bundestag*,

(89) BARILE, Paolo. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. CEDAM, Padova, 1972, pp. 238 e ss.

(90) RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos, Madrid, 1973, trad. de PABLO LUCAS VERDU, pp. 387 e ss.; OSPITALI, Giancarlo. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. CEDAM, Padova, 1962, 4ª ed., pp. 159 e ss.

(91) CONDE, Enrique Alvarez. *El Régimen Político Español*. Tecnos, Madrid, 1983, pp. 169 e ss.

por tanto, solo puede romper el veto del Bundesrat cuando ha logrado la mayoría absoluta" (92).

A recente Constituição do Peru, ao estabelecer a formação e promulgação das leis, determina:

"Art. 128 – Dentro de los diez días siguientes a la recepción por el Presidente de la República de una ley aprobada por el Congreso debe aquel promulgarla y mandarla cumplir.

Art. 129 – Si el Presidente de la República no promulga y manda cumplir una ley dentro de diez días, la promulgará y mandará cumplir el Presidente del Congreso, quien ordenará su publicación en cualquier periódico."

### *Seu destaque no direito constitucional americano*

A relação entre o Presidente e o Congresso tem uma colorida e variada história. A natureza deste relacionamento é determinada primeiramente pelas provisões constitucionais, que estabelecem as aproximações entre as duas instituições separadas. O poder de veto é autorizado pelo Artigo I da Constituição, que influenciou substancialmente o desenvolvimento do sistema presidencial americano:

"The veto, while not used to satisfy every presidential whim and fancy, is used often enough to establish both respect for it and respect for the threat of its use. From George Washington to Jimmy Carter, presidents have vetoed 2,389 pieces of legislation – an average of about 121/2 bills a year. The majority of those vetoes (1,401) were applied to private bills with the remaining 988 coming on public bills" (93).

O *veto power* é considerado como uma função que o Chefe do Executivo exerce, no processo de elaboração legislativa. Afirma HAROLD ZINK que é uma das mais longas seções da Constituição, em contraste com outros assuntos importantes que não são mencionados ou são dispostos através de poucas palavras. Reconhece que os homens de 1787 viram a sua importância como essencial, daí o detalhamento de seu exercício:

"The Constitution stipulates that every bill, order, resolution, or vote to which the concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except in a question of adjournment) shall be presented to the President of the United States" (94).

(92) STEIN, Ekkehart. *Derecho Político*. Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1973, p. 62.

(93) COPELAND, Gary W. "When Congress and the President Collide: Why Presidents Veto Legislation", *The Journal of Politics*, vol. 45, n.º 3, agosto, 1983, pp. 696/697.

(94) ZINK, Harold. *Government and Politics in the United States*. The MacMillan Company, New York, 1951, 3ª ed., p. 321; MCLAUGHLIN, Andrew C. *A Constitutional History of United States*, Appleton-Century-Crofts, Inc., New York, 1936, pp. 371, 410 e 413.

A Constituição, ao outorgar ao Presidente uma negativa limitadora sobre a legislação chamada de *veto* — declarou a Suprema Corte —, lhe confiou autoridade fundamental e impôs uma obrigação da maior importância (95).

A Constituição e a intenção dos constituintes respaldam este entendimento. A Convenção de 1787 foi quase unânime em deferir a conveniência de outorgar ao Presidente a capacidade de veto sobre as leis.

O exercício do veto global ou parcial sobre as proposições de lei é freqüente nos Estados Unidos, circunstância que vem demonstrar a independência do Congresso. Na prática latino-americana o Presidente não recorre, senão excepcionalmente, ao direito de veto contra as iniciativas das Câmaras, circunstância que, longe de apresentar uma oposição aberta, demonstra que elas adotam uma linha política traçada pelo Executivo *a fortiori*, quando existente um partido governamental dominante (96).

Por meio do veto, o Presidente enfatiza, na maior parte dos casos, a postura positiva do governante:

“The veto fits into the pattern of flexibility embodied in the Constitution because it allows several alternative actions or legislation. Often it makes possible a compromise between opposing legislative forces, or between the Legislature and the President. Most of the Presidents in this study realized the value of the veto as a means of effecting compromise. Jackson and Andrew Johnson, and too an excellent Franklin Roosevelt, were the only ones who made little use of the compromising possibilities of the veto” (97).

Para HAROLD ZINK, os “framers”, impressionados com o conceito do *checks and balances*, sentiram a necessidade da provisão de algum controle do Executivo sobre o processo de feitura da lei:

“Another function which the chief executive exercises in the field of legislation is so important that it requires more than a paragraph. The veto power is accorded one of the longest sections of the Constitution in contrast to other important matters which receive no mention at all or are disposed of in a few words. The men of 1787 followed this course because they felt that it was very essential to provide in detail for the exercise of such a power” (98).

(95) *Pocket Veto Case*, 279 EE.UU., 655, 677 (1929); AGESTA, Luis Sanchez. *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1974, 5ª ed., pp. 187/ss.

(96) LIONS, Monique. *El Poder Legislativo en América Latina*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1974, p. 87; GEYWITZ, Carlos Andrade. *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1971, 2ª ed., pp. 445 e ss.; BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S/A, México, 1973, pp. 848 e ss.

(97) JACKSON, Carlton. *Presidential Vetoes. 1792-1945*. University of Georgia Press, Athens, 1967, p. VI.

(98) ZINK, Harold. *Government and Politics in the United States*. The MacMillan Company, New York, 1951, 3ª ed., pp. 320, 776, 777 e 778.

CARL JOACHIM FRIEDRICH denomina-o como: "... the veto as a political institution. It would seem that the veto is an attempt at institutionalizing influence" (99).

A idéia de controle dos atos do Legislativo, por parte do Chefe do Poder Executivo, teve franca receptividade, desde os convencionais americanos: "Nem era para eles novidade teórica; ao contrário, a Constituição do Estado de Massachusetts inserira, quando revista em 1780, cláusula expressa (Cap. I, Sec. I, art. 2º), pela qual o Governador podia rejeitar, expondo as suas objeções, qualquer projeto de lei adotado pelas duas Câmaras (Câmara dos Representantes e Senado).

Contudo, nem no texto dessa Constituição e nem no texto da vitoriosa proposição de Gerry, Deputado do Massachusetts, foi empregada a palavra veto para definir o poder extraordinário conferido ao Presidente.

A idéia dominante foi sempre a de uma instituição de "negativa"; de início, pela proposição de Wilson, Deputado pela Pensilvânia, com caráter ilimitado, e, por fim, ainda sugerido por Gerry, com efeito simplesmente suspensivo, por que sujeita a ser rejeitada por uma maioria de dois terços de cada Câmara da legislatura nacional.

Esse último foi o sistema (the power to the President for the negative on the laws, subject to be overruled by two thirds of each branch) pelo que optou a Convenção" (100).

Sem este poder sobre a legislação, o Executivo ficaria gradualmente privado e diminuído em sua autoridade (101).

Têm surgido várias dúvidas constitucionais a respeito do poder de veto. A mais importante é a que se refere à amplitude do poder de veto. Poderá o Presidente interpor seu veto por qualquer razão considerada desejável por ele ou pode intervir unicamente para evitar uma legislação inconstitucional. Nos primeiros anos da República tornou-se questão controvertida. ANDREW JACKSON empregou seu poder de veto para se opor a leis que considerava objetáveis. Durante um século entendeu-se que o Presidente podia aprovar ou vetar uma lei por qualquer razão que pudesse apresentar. O poder outorgado para "aprovar" a legislação é demasiado amplo para que se conceba só no sentido de permitir ao Presidente negar sua assinatura com base na invalidade.

---

(99) FRIEDRICH, Carl Joachim. *Man and his Government. An Empirical Theory of Politics*. McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1963, p. 205; ZINK, Harold. PENNIMAN, Howard R. HATHORN, Guy B. *American Government and Politics. National, State and Local*, D. Van Nostrand Company, Inc., Princeton, New Jersey, pp. 160 e ss.

(100) ALECRIM, Oracílio. *O Sistema do Veto nos Estados Unidos. A Receptividade Brasileira*. Instituto de Estudos Políticos, Rio de Janeiro, 1954, pp. 7 e 8; LASKI, Harold J. *El Sistema Presidencial Norteamericano*. Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1948, tradução de EDUARDO WARSCHAUER.

(101) STORY. *Commentaries on the Constitution of the United States*, 1833, nota 4, n.º 881.

A linguagem constitucional abarca claramente o poder de aprovar um projeto de lei aprovado pelo Congresso (102).

O Presidente atua legislativamente de acordo com a Constituição, mesmo que não seja parte constitutiva do Congresso. O poder de veto pode ser unicamente de negação, o que TAFT chamava de freio, mais do que uma máquina de vapor, porém segue sendo uma parte vital do mecanismo para elaboração das leis federais (103).

A Suprema Corte decidiu inúmeros casos que tratam do poder de veto (104).

O Presidente pode evitar que uma lei aprovada dentro de dez dias antes do recesso das sessões de um período legislativo se converta em lei pelo chamado "veto suspensivo". Nesse caso, não devolve a lei antes da suspensão das sessões. A Suprema Corte declarou que não importa se a suspensão das sessões é intermédia, quando ocorre entre as sessões anuais do Congresso (105).

O mesmo princípio deve aplicar-se a qualquer suspensão desde que o Presidente não pode devolver a lei à Câmara quando esta não está em funções como corpo coletivo (106). Não se aplica o mesmo quando a Câmara está só em recesso temporal por não mais de três dias, segundo disposição do artigo I, sessão 5, tendo cada Câmara o poder de adotar esta suspensão sem o consentimento da outra Câmara. Esta breve suspensão não impede o Presidente de devolver uma lei com suas objeções à Câmara de origem, entregando-a a um funcionário devidamente autorizado pela Câmara (107).

Na história da República o poder do veto não tem sido unicamente o poder de negação que poderia pensar-se com uma leitura literal da Constituição. O veto presidencial é mais do que uma mera negativa. É também um instrumento positivo para fazer valer a chefatura legislativa. O poder de veto converteu-se em ameaça permanente para todos os promotores de leis e converteu-se em um instrumento para regatear e favorecer a legislação desejada. Não é fácil aprovar lei contra o veto, e a ameaça da desaprovação presidencial basta normalmente para evitar a ação do Congresso contrária às aspirações do Executivo (108).

Nos termos do artigo I, seção 7, o Presidente tem dez dias para decidir se assina ou veta uma lei, ou se converte em lei sem sua assinatura, a não ser que o Congresso, ao suspender suas sessões, impeça a devolução. Questão que tem gerado polêmicas é determinar se o Presidente pode aprovar leis depois da suspensão do período de reuniões em que foi aprovada. A dúvida

(102) TAFT. *Our Chief Magistrate and His Powers*, 16, 1925; CARTER, Edward W. Rohlfing, Charles C. *The American Government and Its Work*. The MacMillan Company, New York, 1952, p. 657 e ss.

(103) *Our Chief Magistrate and His Powers*, 1925, nota 126.

(104) *Missouri P. R. Co. vs. Kansas*, 258, E.U., 276 (1919).

(105) *Pocket Veto Case*, 279 E.U., 655 (1929).

(106) *Pocket Veto Case*, 279 E.U., 683 (1929); MATHEWS, John Mabry. *The American Constitutional System*. McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1940, 2ª ed., pp. 146 e ss.

(107) *Wright vs. Estados Unidos*, 302 E.U., 583 (1938).

(108) WILSON, W. *Constitutional Government in the United States*, 1917, notas 79, 73.

decorre de que, se o Presidente participa evidentemente do processo legislativo ao assinar uma lei, não pode fazê-lo uma vez decorrido o período legislativo.

A Suprema Corte resolveu a questão a favor do poder presidencial. Em uma causa de 1899 sustentou que o Presidente não está obrigado a assinar uma lei quando o Congresso está em período de sessões, esta aprovação pode ser realizada quando as Câmaras não estão em funcionamento (*La Abra Silver Mining Co. vs. Estados Unidos*, 175. E.U., 423, 1899) <sup>(109)</sup>.

Posteriormente, a mesma regra foi aplicada, com a assinatura de leis após a suspensão das sessões. O Presidente pode assinar em qualquer momento, dentro do prazo de dez dias, com exceção dos domingos, depois que a lei é apresentada, mesmo que este período se estenda além da data de interrupção das sessões do Congresso <sup>(110)</sup>.

O Presidente Truman firmou vários projetos de lei que foram apresentados à Casa Branca, antes que tivesse tomado posse no cargo. Não ocorreu dúvidas sobre sua capacidade de ação nesses casos.

Nessas situações a Suprema Corte decidiu como *obiter* (incidental) que um Presidente que acaba de tomar posse, existindo leis aprovadas pelo Congresso, teria que dar seqüência às mesmas.

A Constituição dá ao Presidente dez dias, para que as aprove ou vete. O prazo decorre da apresentação das leis e não da aprovação pelo Congresso. Acentua BERNARD SCHWARTZ que, em uma época em que as viagens presidenciais adquiriram tanta importância, o fato de o Presidente ter dez dias a partir da apresentação do texto e não da votação pelo Congresso, permite ao mesmo realizar as viagens mais longínquas, sem abandonar seu poder de veto. Sustenta-se que o ato de apresentar uma lei ao Presidente não tem caráter legislativo; pode ocorrer após a suspensão das sessões do Congresso <sup>(111)</sup>.

Entende a Suprema Corte que o único dever do Presidente em relação à lei que lhe é encaminhada é a sua aprovação ou veto, nada mais <sup>(112)</sup>.

Os presidentes nem sempre limitam-se à aprovação, sem manifestar ressalvas ou dúvidas. O Presidente Truman, ao aprovar leis importantes, encaminhava mensagens nas quais expressava advertências sobre disposições supostamente duvidosas ou ambíguas de certas leis.

Franklin Roosevelt firmou uma lei com declaração de que uma de suas disposições era *não só imprudente e discriminatória, mas também inconstitucional* <sup>(113)</sup>.

Este questionamento deve ser indagado. Qual a validade e os efeitos dessas ressalvas constantes da aprovação presidencial?

(109) *Abra Silver Mining Co. vs. Estados Unidos*, 175 E.U. 423 1899.

(110) *Edwards vs. Estados Unidos*, 286 E.U., 482 (1932).

(111) *Estados Unidos vs. Kapsalis*, 214 F 2d 877 (7.º Cir., 1954).

(112) *Gardner vs. Collector*, 6 Wall 499, 506 (E.U., 1868).

(113) *Estados Unidos vs. Lovett*, 328 E.U., 303, 313 (1947).

CORWIN, em importante manifestação sobre a Presidência, conclui que não deve haver nenhuma consideração de ordem legal, declarando que difere grandemente na história do Congresso a maneira de os tribunais interpretarem as leis federais. Entretanto, existem autores que entendem que as interpretações presidenciais sobre o que assinaram os presidentes devem ser consideradas. Mesmo que estas observações não possam modificar a condição jurídica de uma lei, as opiniões devem ser levadas em conta. Fazem parte da história legislativa e podem ser examinadas pelos tribunais que interpretam a lei.

Pelo artigo I, seção 7: Toda lei e toda ordem, resolução ou voto, para os quais se requer a concorrência do Senado e da Câmara dos Representantes, devem ser apresentados ao Presidente para sua *aprovação* ou *veto*.

Apesar da generalidade do pronunciamento constitucional, entende-se que nem todas as medidas aprovadas pelo Congresso têm que ser apresentadas. De acordo com esta disposição, não se aplica este requisito a medidas que afetam apenas uma Câmara, como as referentes ao procedimento e organização, bem como as resoluções de uma só Câmara, que não tenham efeito legislativo. Uma emenda constitucional proposta e aprovada pelas duas Câmaras não tem que ser apresentada ao Presidente. O magistrado Chase afirmou: "A negativa do Presidente aplica-se somente nos casos ordinários da legislação. Não tem nada a ver com a proposição ou adoção de emendas à Constituição" (114).

Além dessas exceções ao requisito de aprovação presidencial, merecem destaque as *resoluções concorrentes*: Toda resolução aprovada por ambas as Câmaras, conforme ficou estabelecido desde as chamadas *resoluções conjuntas*, tem que ser enviada ao Presidente. A resolução conjunta é qualquer resolução com força de lei. O termo *resolução concorrente* aplica-se a resoluções sem efeito legislativo, são simplesmente exortatórias ou expressivas da opinião das Câmaras, apenas supõem um mecanismo legislativo, como editar algo, criar comitês conjuntos.

A determinação de que uma resolução aprovada por ambas as Câmaras precisa ser encaminhada ao Presidente deve partir do esclarecimento de seu conteúdo: trata-se de matéria adequadamente legislativa em seu caráter e efeito? Sendo a resolução conjunta portadora destas características, deve ser apresentada à aprovação do Presidente. Caso contrário, é uma resolução concorrente que não tem que ser encaminhada ao Presidente (115).

Qualquer que seja a forma que venha a obter, nenhuma resolução das duas Câmaras pode ter efeito legislativo se não foi aprovada pelo Presidente (116).

Com o correr do tempo, o Congresso passou a dar novo uso às "resoluções concorrentes". As leis que implicam em sua utilização são de duas classes, as que:

— têm como objetivo o término de leis vigentes ou os poderes legais através de "resolução concorrente"; e

(114) *Hollingsworth vs. Virgínia*, 3 Dall. 378, 381 (E.U., 1798).

(115) Sen. Rep. num. 1335, 54 Congresso, 2ª Ses., 8 (1897).

(116) *Estados Unidos vs. Califórnia*, 332 E.U., 19, 28 (1947).



— permitem a desaprovação pelo Congresso, por “resolução concorrente”, de ação proposta pelo Presidente ou outro funcionário executivo. A Lei de Reorganização de 1939 investia o Presidente da autoridade necessária para efetuar reorganizações no Executivo. Estes planos de reorganização presidencial apenas tinham efeito, se não fossem desaprovados dentro de 60 dias por resolução concorrente de ambas as Câmaras.

O procedimento de “resolução concorrente” propunha permitir ao Congresso tomar ação à prova de veto. Surge logo a questão de validade constitucional. Roosevelt chegou a afirmar que a Lei de Arrendamento era inconstitucional: é claro que uma ação que revogue uma lei existente constitui uma lei do Congresso e está sujeita ao requisito da apresentação ao Presidente (117).

Convém esclarecer que uma resolução que tem de ser apresentada à Casa Branca necessita de ter efeito legislativo. Tendo este efeito, a denominação “resolução concorrente” não lhe dá caráter diferenciador. Revogar uma lei é realizar um ato legislativo, sujeito ao poder de veto. Já os Constituintes tinham a idéia de que a negativa do Presidente poderia ser empregada para evitar a revogação de leis.

A permissão ao Congresso de medidas que equivalem a revogações à prova de veto não é bem aceita. Uma resolução concorrente à Legislatura não é efetiva para modificar ou revogar lei positiva. A revogação ou modificação de lei requer um ato legislativo de igual dignidade e importância. Tem que ser pelo menos através de uma outra lei (118).

Este uso da técnica da utilização da “resolução concorrente” para desaprovar ação executiva leva-nos a indagações sobre matéria constitucional.

Mesmo nessas circunstâncias, o Chefe do Executivo deve ter oportunidade de exercer o seu poder de veto. Foi esta a opinião do Procurador-Geral em relação a um antecedente de 1932, sobre as Leis de Reorganização, que continham um poder outorgado ao Congresso para desaprovar por resolução (Ops. Atty. Gen. 56, 54) (1933) (119).

Na evolução de certo período da história constitucional dos Estados Unidos, referindo-se ao poder do veto, COOLEY assim o justifica:

“Os seis primeiros Presidentes usaram desse poder com muita parcimônia; alguns não o usaram vez alguma; mas isto porque o Poder Legislativo e o Presidente da República ordinariamente andavam de acordo em todas as mais importantes medidas tomadas. O Presidente Jackson foi quem primeiro o empregou com maior frequência,

---

(117) JACKSON, “A Presidential Legal Opinion”, 66, *Harvard Law Review*, 1353, 1358 (1953).

(118) GINNANE. “The Control of Federal Administration by Congressional Resolutions and Committees”, 66, *Harvard Law Review*, 569, 587 (1953); *Moran vs. La Guardia*, 270 N.Y., 450, 452 (1936).

(119) SCHWARTZ, Bernard. *A Commentary on the Constitution of the United States*. I: The Powers of Government. Vol. I. Federal and State Powers; idem, I: The Powers of Government. Vol. II. The Powers of the President, MacMillan Co., New York, Bernard Schwartz, 1963 (2 volumes).

no que foi seguido pelos Presidentes Tyler, Johnson e Hayes. Isto pode suceder muito bem, justamente com as mesmas opiniões a respeito das próprias funções do *veto*, desde o momento em que os últimos presidentes se acharam diante do Congresso cujos membros eram de idéias políticas contrárias, e tiveram ocasião de tratar e decretar um sem número de leis que não estavam em harmonia com as suas próprias opiniões a respeito do que consideravam conveniente em política ou fundado em direito constitucional. As razões fundamentais em que se haviam apoiado para a aplicação do *veto*, raras vezes têm sido sem importância, e a inconstitucionalidade delas foi o principal motivo pelo qual se lhes negou o assentimento. Em vários casos como que houve uma espécie de *veto* tácito, ocasionado pela demora do Presidente; não devolvendo o projeto, deixou de converter-se em lei" (120).

O veto presidencial é usado com freqüência na história constitucional norte-americana. Franklin Roosevelt opôs veto a 631 projetos aprovados pelo Congresso: "Uma parte das leis foi vetada mediante o chamado *pocket-veto*".

Entre 1792 e 1946 o veto foi utilizado pelos Presidentes na seguinte maneira: Washington (2); Madison (7); Monroe (1); Jackson (12); Tyler (9); Polk (3); Pierce (9); Buchanan (7); Lincoln (6); Johnson (29); Grant (94); Hayes (13); Arthur (12); Cleveland (583); Harrison (44); McKinley (42); Theodore Roosevelt (82); Taft (39); Wilson (44); Harding (5); Coolidge (50); Hoover (37); Franklin Roosevelt (631) (121).

Se o Presidente não devolver o projeto às Câmaras dentro de dez dias nem o assinar, o projeto converte-se automaticamente em lei; mas, se as Câmaras se encerrarem, o Presidente não tem, pela Constituição, que devolver o projeto, e se o não assinar, ele não se converte em lei; é a este estratagema, usado nos fins das sessões parlamentares, que se chama *veto de algibeira* ou *veto de gaveta* (122).

A separação de poderes entre Executivo e Congresso não é conceito doutrinário que deva ser usado com rigor. Devemos ver a teoria com elasticidade e ajustamento, tendo em vista as necessidades práticas do governo. A sua conceituação deve ser lembrada sempre que se tenha em conta caracterizar o veto (123).

Em estudos sobre "os poderes do Executivo em geral", "o Presidente e a legislação", "aprovação da legislação" ou "o poder de veto do Executivo" surgem diversas indagações para a elaboração de uma teoria geral do veto.

O poder do Presidente de vetar as leis é considerado como veto "qualificativo" ou "suspensivo", desde que pode ser superado por uma votação de dois terços de ambas as Câmaras. Mesmo assim, não é possível subestimar a contri-

(120) COOLEY, Thomas. *Princípios Gerais de Direito Constitucional*, ob. cit., pp. 158 e 159.

(121) JACKSON, Carlton. *Presidential Vetoes*, ob. cit., pp. VIII/IX.

(122) CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Volume I. Direito Comparado. Teoria Geral do Estado e da Constituição. As Constituições do Brasil, Forense, Rio, 1977, pp. 109 e 110; *idem*, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo II, Direito Constitucional Português, Coimbra Editora Ltda., 1972, 6ª ed., p. 609.

(123) RODRIGUES, Lêda Boechat. *A Corte Suprema e o Direito Constitucional Americano*. Revista Forense, Rio, 1958, p. 138.

buição que o poder do veto leva à autoridade executiva. Para PRITCHETT, a existência deste poder é um fator constante no pensamento congressional e a planificação legislativa circunscreve-se, normalmente, pela compreensão da necessidade de sancionar medidas que o Presidente está disposto a promulgar. Os primeiros seis Presidentes dos Estados Unidos votaram leis baseando-se apenas em sua inconstitucionalidade ou deficiência técnica <sup>(124)</sup>.

Afirma BERNARD SCHWARTZ que a Constituição, ao conceder ao Presidente o direito de rejeição condicional da legislação, geralmente chamado veto, conforme declarou a Corte Suprema dos Estados Unidos, confia-lhe uma autoridade e impõe-lhe uma obrigação da mais alta importância. O caráter do poder de veto outorgado ao Presidente é, no dizer do Presidente TAFT puramente legislativo. Apesar de ser apenas um poder de rejeição, mesmo, na sua forma condicional, é legislativo na sua natureza. Deve-se levar em conta que o poder de veto nem sempre é de natureza simplesmente negativa. É um instrumento positivo para que o Presidente demonstre sua liderança legislativa. Constitui uma ameaça aos patrocinadores de projetos e tem-se constituído num instrumento de negociação para elaboração de outros projetos em substituição aos rejeitados <sup>(125)</sup>.

O sistema do *checks and balances* teve uma fase delicada de elaboração e tem no *veto power* um aspecto importante:

“The Constitution also gives the President the power to veto congressional legislation. Once a bill reaches his desk, he may sign it, making it law; veto it, sending it back to Congress with his reasons for rejecting it; or let it become law within ten working days by not doing anything. Congress can pass a vetoed law, however, if two-thirds of each house vote to override the President. But, at one point in the law-making process, the President has the last word. If Congress adjourns within ten days after submitting a bill to the President, he can simply let it die by neither signing nor vetoing it. This process is called a *pocket veto*.”

The presidential veto is usually effective; Congress rarely overrides a vetoed bill. From 1960 to 1978, Presidents vetoed 178 bills (including pocket-vetoes). Congress overrode only eighteen of them. Even

(124) PRITCHETT, C. Herman. *La Constitución Americana*. Tipográfica Editora Argentina S/A, Buenos Aires, 1965, p. 410; HEATHCOCK, Claude L. *The United States Constitution in Perspective*. Allyn and Bacon, Inc., Boston, 1964, pp. 101, 102; 163 e 164.

(125) SCHWARTZ, Bernard. *American Constitutional Law*. At The University Press, Cambridge, 1955, pp. 99 e ss.; BELOFF, Max. *The American Federal Government*. Oxford University Press, New York, 1959, pp. 57 e ss.; CROSSKEY, William Winslow. *Politics and the Constitution in the History of the United States*. Volume II, The University of Chicago Press, Chicago, 1953, pp. 1018 a 1022; ANTIEAU, Chester J. *Modern Constitutional Law. The States and Federal Government*. Vol. II, The Lawyers Cooperative Publishing Company, San Francisco, 1969, pp. 508 e ss. § 1.3: 7; § 13:8; § 13:9; SWISHER Carl Brent. *The Theory and Practice of American National Government*. Houghton Mifflin Company, Boston, 1951, pp. 348 e ss.; *The Veto Power: Just as the President uses political influence to recuse the enactment of bills in which he is interested, so also he uses it to prevent enactment of measures to which he is opposed. If his influence proves ineffective, he can still fall back upon his veto power*”.

the hint of a presidential veto is often enough to convince Congress that the President's preferences should count in shaping legislation" (126).

#### 4 – O veto no direito constitucional brasileiro

Apontando as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, MACHADO PAUPERIO, após assinalar o fortalecimento crescente do Executivo, principalmente na área do Legislativo, destaca as seguintes funções exercidas pelo Poder Executivo:

- a) iniciativa de leis, inclusive com competência exclusiva para alguns casos;
- b) promulgação e publicação das leis;
- c) sanção ou veto;
- d) poder regulamentar;
- e) leis delegadas;
- f) decretos-leis" (127).

As providências contidas nas decisões de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, a expedição de decretos e regulamentos para sua fiel execução constituem atribuições presidenciais de grande importância. Exercendo-as, primeiramente, põe em vigor as leis que o Congresso vota, cumprindo a execução da vontade manifestada pelo Poder Legislativo. Em certas circunstâncias toma novas fórmulas normativas para pôr em funcionamento as leis editadas pelo Legislativo. Ao receber o projeto de lei, o Presidente pode vetá-lo, total ou parcialmente:

“É mediante o veto que o Poder Executivo defende as suas prerrogativas e atribuições (MONTESQUEIU, ob. cit., Livro XI, Cap. VI) e nos regimes presidenciais, de separação de poderes, obsta às incursões de um nos domínios de outro” (J. V. TICHELEU, *Le Président de la République et le Problème de l'État*, pág. 184) (128).

O veto, no Brasil, veio do Império. Foi mantido nas Constituições de 1891, 1934, 1946, 1967 e na Emenda de 1969, daí a importância de seu exame na evolução do direito constitucional brasileiro.

(126) LINEBERRY, Robert L. *Government in America. People, Politics and Policy*. Little, Brown and Company, Boston, 1980, p. 374.

(127) PAUPERIO, A. Machado. “Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo”, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, Ano 17, n.º 67, julho-setembro, 1980, p. 113; TRIGUEIRO, Oswaldo. “Os Poderes do Presidente da República”, em *Estudos sobre a Constituição Brasileira*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1954, pp. 79 e ss.

(128) SILVA, Carlos Medeiros. “As Atribuições Constitucionais do Poder Executivo”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 31, janeiro/março, 1953, p. 4; TRIGUEIRO, Oswaldo. “Os Poderes do Presidente da República”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Ano VI (Nova Fase), Belo Horizonte — outubro, 1954, pp. 118 e ss.; CAVALCANTI, Themístocles. “O Poder Executivo no Estado Moderno”, *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*, Ano IV, v. IV, n.º 9, maio/agosto 1972, p. 102.

O Congresso legisla, apenas em última análise ele faz a lei. O Chefe do Executivo intervém para aceitar ou não aceitar, com uma recusa meramente suspensiva dos atos do Congresso. O Presidente não faz as leis; sanciona ou, temporariamente, veta as leis feitas na Câmara e no Senado <sup>(129)</sup>.

NESTOR MASSENA considera que, tratando-se da matéria de intervenção do Poder Executivo na elaboração legislativa, o veto é exceção. A regra geral será a sanção ou a promulgação. Ainda acrescenta: “Em matéria de veto, a regra geral é o veto a projeto, ao projeto total, e não a parte dele, sendo, pois, o veto parcial exceção à regra particular sobre o veto” <sup>(130)</sup>.

O estudo do veto no Brasil foi objeto de tese de mestrado, por parte de ERNESTO RODRIGUES. Ao apontar as suas origens ressalta:

“E como nesse nosso primeiro Estatuto Político já encontramos a existência do *veto*, como recusa do consentimento do Imperador ao projeto de lei, em seus arts. 64 a 67, temos que as origens desse *veto* são européias.

Aliás, o *veto* no Brasil antecipa-se à Carta Constitucional Imperial, estando presente nos debates da Assembléia Constituinte de 1823, quando se tratava da divisão dos poderes e da organização do sistema legislativo, com a participação do nosso monarca, sancionando ou vetando os projetos de lei (os decretos), sustentando alguns dos constituintes que tanto a sanção quanto o *veto* suspensivo eram direitos do Soberano” <sup>(131)</sup>.

A sanção do Imperador e o veto são tidos como fatores que contribuem para o aperfeiçoamento das leis. O monarca tinha o direito de conceder ou denegar a sanção. Os artigos 66 e 67 determinavam o prazo de um mês, fluindo da apresentação do projeto, para que o monarca exercesse este direito, qualificando o silêncio do Imperador que importava em recusa do projeto ou denegação formal: (art. 67) “A sanção é a aprovação ou desaprovação, o consentimento ou não, o voto ou *veto* da coroa, como terceiro ramo do Poder Legislativo; é o ato complementar necessário para que o projeto de lei assuma o caráter e se converta em lei. É a atribuição do Poder Moderador descrita no art. 101, § 3º, da Constituição, atribuição que deve ser exercida com plena liberdade” <sup>(132)</sup>.

As discussões sobre o poder de veto suspensivo do Imperador estiveram presentes no Parlamento nacional:

“O Sr. Marquês de Barbacena – Em minha humilde opinião, a monarquia representativa é a melhor forma de governo de quantas até aqui se têm imaginado; e a sua principal perfeição consiste no equilí-

(129) NEGRAO, Teotônio. “Aprovação Tácita de Veto Governamental”, *Revista de Direito Administrativo*, Fundação Getúlio Vargas, vol. 67, jan./março, 1962, pp. 392 e ss.; BARBOSA, Rui, *Comentários à Constituição*. Coletânea de Homero Pires, ed. Saraiva, 1933, vol. II, art. 16, pp. 7 e 8.

(130) MASSENA, Nestor. “Veto Parcial”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 26, outubro/dezembro, 1951, p. 441.

(131) RODRIGUES, Ernesto. *O Veto no Brasil*. Forense, Rio de Janeiro, 1981, pp. 4 e 5.

(132) BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Senado Federal, Brasília, 1978, p. 139.

brio ou contrapeso, como alguns lhe chamam, entre os Poderes, de que ele se compõe. A alteração desse equilíbrio produz a degeneração desse sistema, aparecendo o despotismo de um ou de muitos, segundo a balança pende para o Monarca ou para o povo. A manutenção desse equilíbrio vem do *veto* recíproco, tanto de uma para outra Câmara, como do Monarca para ambas delas...

Daqui concluo que, dispondo a Constituição a medida que dita a mais apurada prudência sobre uma matéria de tanto peso, não há lugar à reforma que se pretende do parágrafo em discussão. O Senado com a votação promiscua com a outra Câmara e o Imperador sem *veto* são duas monstruosidades políticas, e, reunidas, elas não convertem a monarquia em república, como já disse o nobre Senador, mas sim em uma oligarquia de cem homens que durariam cem dias, mas que deixaria a Nação envolta nos horrores do despotismo ou da anarquia. Entendo, pois, que o art. 65 da Constituição (prevê a hipótese de degeneração de sanção pelo Imperador e diz que a mesma teria “efeito suspensivo somente; pelo que, 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 tem dado a sanção”) não deve ser reformado, e por isso refeita a disposição do parágrafo do projeto em discussão, sustentando nesta parte a Constituição tal qual está” (133).

O veto recebeu diversas interpretações, sendo considerado como instrumento que mantém o equilíbrio dos poderes. Vergueiro entendia que, para pôr em harmonia os preceitos constitucionais, era necessário encontrar maior prazo do veto suspensivo.

Os debates no Brasil ocorrem desde a primeira fase de sua constitucionalização:

“Dava-se tempo para que Pedro I, publicado o projeto de Constituição, verificasse não haver o propósito de suprimir a sua colaboração nas leis, pela sanção ou pelo *veto*. Com efeito, a 1º de setembro, Antônio Carlos, cumprindo a sua palavra, tinha pronto o projeto de Constituição, cujo art. 112 firmava aquela doutrina, completada pelo art. 113, que dava ao *veto* do Imperador apenas um caráter *suspensivo*, desde que a idéia do *veto absoluto*, insinuada pela tropa rio-grandense, fora repelida com indignação geral. A lei *vetada* só produziria efeito e seria posta em execução se “as duas Legislaturas que se seguissem tornassem sucessivamente a apresentá-la nos mesmos termos, entendendo-se então que o Imperador teria dado a sanção”. A fórmula para a sanção seria “O Imperador consente”, corresponde ao *The King wills it so to be* dos ingleses; e a do *veto* seria “O Imperador examinará, correspondendo ao “the king will advise upon it”. Ficava marcado o prazo de um mês para a decisão imperial. Na Constituição

(133) *O Parlamento e a Evolução Nacional. Reformas Constitucionais e a Maioridade de D. Pedro II — 1832-1840*, vol. 4, tomo I, Seleção de Textos Parlamentares, Senado Federal, obra comemorativa do Sesquicentenário da Independência. Organizadores: José Honório Rodrigues e Lêda Boechat Rodrigues, com a colaboração de Octaciano Nogueira, Brasília, 1972, pp. 75 e 76.

de 1824, a fórmula do *veto* foi outra: "O Imperador quer meditar sobre o projeto de lei, para a seu tempo se resolver", devendo a Câmara responder que "louva a Sua Majestade Imperial o interesse, que tem pela Nação". O prazo ficou o mesmo que a Constituinte propusera. A República reduziu-o depois, em 1891, a dez dias (art. 37, § 1º) (134).

O constitucionalista brasileiro, ao comentar os efeitos da denegação da sanção, observa que, apesar de o *veto* ser um direito e garantia indispensável torna-se necessário estabelecer os seus limites, como o fez a Constituição imperial no artigo 65. É por ocasião desta exposição que, também, aponta a importância da promulgação da lei:

"Embora a lei comece a existir desde o momento em que recebe a sanção imperial, ela não pode ter execução senão depois da promulgação, pois que este ato é, como dissemos, que anuncia à sociedade que ela foi sancionada; antes disso o público ignora se foi, será ou não, presume que ainda não foi, por isso mesmo que nada se anunciou; conseqüentemente até então não pode exercer sua força coercitiva" (135).

A comparação dos textos no que diz respeito ao veto nas Constituições demonstra que não são grandes as variações, mas alguns têm grande significação. Na de 1824 existia o veto total expresso ou tácito e a rejeição era viável quando mantido o projeto em duas legislaturas sucessivas (art. 67).

A Constituição republicana, também, consagrou o *veto*, mas não de maneira ilimitada e absoluta. Suspensivo da deliberação do Poder Legislativo, permitia a reconsideração:

"A Constituição reduziu a estes dois os motivos de recusa do Presidente — *inconstitucionalidade e prejuízo para a Nação*. Nos Estados Unidos da América não subsiste esta restrição; o art. 1º, seq. 7, nº 2, da Const., estabelece que o Presidente devolva o projeto *com suas objeções*, não indica a natureza e qualidade delas; confia tudo ao juízo e critério desta autoridade e ali largamente se tem usado desta faculdade. Parece isto mais conforme à índole do regime presidencial e não traz inconveniente, porque a negativa de sanção tem por efeito a reconsideração do assunto pelas Câmaras e estas pela nova votação podem manter seus projetos que consideram mal vetados e dar-lhes definitivo caráter de lei. Em todo o caso, o novo exame e discussão da matéria podem ser de grande utilidade; e a uma medida, não contrária à Constituição nem aos interesses nacionais, muita vez terá razão de negar o seu assenso o Presidente da República, porque lhe pareça ela desnecessária ou por ser preferível e mais adequada outra que ele sugere ao parlamento, etc. Assim se consultará melhor o bem público, refreando-se a *legomania, essa praga dos parlamentos*" (136).

(134) ROURE, Agenor de. *Formação Constitucional do Brasil*, pp. 84 e 85; 69 e ss.

(135) BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, ob. cit. p. 147.

(136) BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira. Comentários*. F. BRIGUIET e Cia. Editores, Rio, 1924, 2ª ed., pp. 197 e 198; MARQUES, Silva. *Elementos de Direito Público e Constitucional*, Benjamin de Aguiar-Editor, Rio, 1919, 2ª ed., pp. 194 e ss.

CARLOS MAXIMILIANO considera que o veto protege o Executivo das invasões de sua competência e medidas hostis, inconstitucionais, deficientes ou nocivas por parte do Congresso. Ao mesmo tempo, reprime o que denomina mal de todos os governos livres, o excesso, a inconstância e a mobilidade da legislação. Ao examinar o desenvolvimento desta instituição em certa fase da evolução do sistema político brasileiro, sustenta:

“No Brasil republicano, todos os Presidentes fizeram uso do direito de *veto*. Nos Estados Unidos, Washington negou sanção a duas proposições, Madison a seis, Monroe a uma, Jackson a doze, Tyler a nove, Polka a três, Pierce a três, Buchanan a sete, Lincoln a três, Johnson a vinte e uma, Grant a quarenta e três, Haynes a doze, Arthur a quatro, Cleveland a trezentas e cinquenta e uma, Benjamin Harrison a dezessete, Mac-Kinley a cinco, e Roosevelt a quarenta. Adams, Jefferson, John Quincy Adams, Van Bureau, William Harrison, Taylor, Fillmore e Garfield nunca vetaram resoluções do Congresso” (137).

O Presidente Epitácio Pessoa, ao defender a faculdade de vetar as leis de meios, afirmou:

“Ao expor os motivos de minha divergência com o projeto que me enviastes, não julguei necessário justificar o direito que assiste ao Poder Executivo, de aprovar ou não as resoluções que orçam a receita e fixam a despesa da República. Nunca fora tal prerrogativa objeto de dúvida. Nenhum jurista se abalancara jamais a recusá-la ao Chefe do Estado. Todos, pelo contrário, eram acordes em proclamá-la. Pareceu-me, por isto, que seria fazer injúria à vossa alta autoridade procurar demonstrar a existência constitucional daquela faculdade. Como, porém, ela tenha suscitado contradita da parte de membros do Congresso, sinto-me agora no dever de explicar as razões em que me fundei. (*Revista Forense*, vol. XXXVIII, p. 398).

Nos termos do art. 16 da Constituição, “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, *com a sanção do Presidente da República*”.

Este é o princípio. Esta é a regra. A sanção do Presidente é requisito *essencial* da lei. Sem ela o ato legislativo é incompleto e ineficaz.

Uma emenda apresentada no Congresso Constituinte propunha que o art. 16 fosse assim redigido: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso, com a sanção, em *regra*, do Presidente da República”. Foi rejeitada. Renovada em outra discussão, foi novamente repelida.

Ficou assim clara a intenção do legislador constituinte de “sujeitar à sanção do Presidente da República toda a função *propriamente* legislativa do Congresso Nacional” cpp. 398 e 399) (137).

(137) MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Jacintho Ribeiro dos Santos, Editor, Rio, 1923, 2ª ed., pp. 446 e 447; Crônica: “O veto à lei orçamentária da despesa pública”, *Revista Forense*, Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1922, vol. XXXVIII, Fascículos 223 a 228, pp. 398 a 408.



A existência do veto e o temor de se ver um projeto devolvido com objeções fundamentadas constituem freios às proposições mais audaciosas. Coparticipação do Executivo na feitura das leis. O veto não é um ato definitivo e irrevogável, mas convite ao Congresso para examinar a matéria em face das razões expostas pelo Executivo. Se forem infundadas, o Congresso as fulminará, e o projeto se converterá em lei.

Foi nos Estados Unidos e na República Argentina que fomos formar os moldes do nosso sistema constitucional. A Constituição americana dispõe no art. 1º, seção 7ª, nº 2:

“Todo projeto adotado na Câmara dos Representantes e no Senado será, antes de tornar-se lei, presente ao Presidente dos Estados Unidos. Se este o aprovar, assiná-lo-á; se o não aprovar, devolvê-lo-á com suas objeções à Câmara em que houver sido iniciado.”

PAULO M. DE LACERDA, em *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*, tece comparações sobre o veto, nos seguintes termos:

“Na Constituição Federal brasileira, o instituto apresenta essa mesma fisionomia. O Congresso Nacional tem o dever de submeter ao Presidente da República o projeto de lei que haja elaborado, para que o estude e, em consequência, o aprove ou não, sancionando ou vetando, e neste segundo caso o devolva para novo exame restrito à matéria censurada, só caindo as objeções por maioria de dois terços de sufrágios presentes em votação nominal, *ut* Constituição federal, art. 37 e seus §§ 1º e 3º, e art. 39, § 2º. O veto, portanto, como poder de censura do Presidente da República à obra do Congresso, é um obstáculo posto à disposição daquele para refrear os surtos excessivos, ou impensados deste.

A única diferença, aliás de maior alcance teórico do que prático, entre as três Constituições está nisto: a norte-americana e a argentina deixam de limitar o arbítrio do Presidente, afora no que concerne ao tempo, autorizando implicitamente o veto por quaisquer motivos que, porém, devem ser declarados ao Congresso; a brasileira nomeia os hábeis para fundamentar o ato, reduzindo-os a dois, mas em cujo âmbito se podem perfeitamente incluir todos aqueles que não sejam de mero capricho ou de simples repugnância pessoal. Praticamente equivalem-se, por conseguinte, neste ponto também, as três Constituições” (138).

(138) LACERDA, Paulo M. de. *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*. Volume II. Preâmbulo, Organismo da Federação, Organização Federal, Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Judiciário, Livraria Azevedo-Editora, Rio, 1929, pp. 287 e 288; OCTAVIO, Rodrigo e VIANNA, Paulo D., *Elementos de Direito Público e Constitucional Brasileiro*. F. Briguiet e Cia. — Editores, Rio de Janeiro, 1913, p. 160; OCTAVIO, Rodrigo. *Elementos de Direito Público e Constitucional Brasileiro*. F. Briguiet e Cia. — Editores, Rio de Janeiro, 1935, 5ª ed., pp. 192 e ss.; NOGUEIRA, Octaciano. *Curso — O Poder Legislativo*. 1. Poder Legislativo no Brasil (1821-1930). Fundação Petrônio Portella — MJ. — Fundação Milton Campos, Departamento de Imprensa Nacional, Brasília, 1981, p. 92.

É considerada como função política do Poder Executivo a de sancionar as proposições do Congresso Nacional ou opor-lhes o *veto*, quando as julgar inconstitucionais ou contrárias aos interesses da Nação.

O texto constitucional de 1891 não admitia o veto parcial. A Reforma Constitucional de 1925-1926 consagrou o veto parcial:

“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” (§ 1º, art. 37).

Durante as discussões das propostas de emendas à Constituição Federal, em 1925, o *veto parcial* foi, novamente, objeto de debates.

Manifestações ocorreram contra a generalidade do veto parcial, aplicado a qualquer projeto de lei; defendia-se que o veto, tratando-se de leis de orçamento, pode ser total ou parcial:

“O veto parcial nas leis de orçamento é hoje uma questão vencida, já adotada em alguns Estados do Brasil, América do Norte e Argentina. Torná-lo, porém, extensivo a toda e qualquer lei não me parece de bom conselho; é armar o Executivo de demasiada força, que pode, se não obstar, de modo absoluto, dificultar, por erro de apreciação ou ânimo faccioso, uma lei benéfica” (139).

A segunda Constituinte republicana iria, também, tratar do assunto. Pelo Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932, criou-se, sob a presidência do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, uma Comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da Constituição e determinou-se o dia 3 de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembléia Constituinte. Em 8 de julho de 1934 terminou a votação das emendas de redação final, sendo a 16 de julho promulgada a Constituição.

A redação do art. 45 da Constituição de 1934 é quase idêntica à do § 1º do art. 37, na redação que a emenda de 1926 deu à Constituição de 1891. Houve modificação apenas na parte final:

“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 dos Deputados.”

Examinando o veto, sua aprovação e rejeição, na Constituição de 1934, comenta ARAÚJO CASTRO:

“O veto constitui uma das mais importantes atribuições do Presidente da República.

(139) *Documentos Parlamentares. Revisão Constitucional*, vol. 1.º, Tipografia do Jornal do Comércio, de Rodrigues & C., Rio, 1927, p. 481.

Usando dessa faculdade, poderá ele impedir que sejam convertidos em lei muitos projetos prejudiciais aos interesses da Nação. É um freio necessário para neutralizar os excessos do Legislativo. Mas, a fim de que isso não venha colocar este poder sob a dependência do Executivo, o veto não é ilimitado ou absoluto: suspende apenas a deliberação do Legislativo, pois, se este resolver manter o projeto, será o mesmo convertido em lei, a despeito da oposição do Executivo" (140).

Pela Constituição de 1934 o processo do veto sofreu alteração, passando a ser votado pela maioria absoluta dos membros da Câmara, em separado (art. 45, § 2º).

As Constituições de 1891 (art. 37), 1934 e 1946 determinavam que o silêncio do Presidente da República, no decêndio, importava a sanção.

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

"O § 1º do seu art. 37 tem apenas nova redação no art. 45 da Constituição de 1934, salvo a diferença entre a devolução à Câmara dos Deputados (1934) e a devolução à Câmara onde ele se houver iniciado (1926).

O veto por motivo de inconstitucionalidade era consagrado no art. 37, § 1º do Estatuto Político de 1891 e no art. 45 do de 1934. Por ele, o Presidente da República exercia, em parte, a guarda da Constituição.

O dispositivo afirma inicialmente que todo projeto de lei depende de votação em uma e outra Câmara, contra o sistema anterior de competência exclusiva (art. 41, §§ 1º e 3º) e privativa (art. 90).

O veto pressupõe razões aduzíveis, com assento na inconstitucionalidade ou na oposição aos interesses nacionais e diz a Constituição que o Presidente da República deve fundamentá-lo.

O Presidente da República colabora no exercício do Poder Legislativo (art. 38). E orienta a política legislativa de interesse nacional (art. 73).

Nestas condições, não só se estatuiu que depende de sua aquiescência o projeto, para ser sancionado, expressão que já era a do direito constitucional pátrio, mas triplicou-se o prazo para o veto e exigiu-se a aprovação do projeto por dois terços (não só a maioria absoluta) dos sufrágios presentes em cada uma das Câmaras (não só dos Deputados, salvo colaboração do Senado).

Na França, o Presidente da República podia pedir uma nova deliberação, anulando o voto das Câmaras, o que, segundo BARTHÉLEMY, não tem sido empregado desde 1875.

(140) CASTRO, Araújo. *A Nova Constituição Brasileira*. Livraria Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1935, pp. 197 e 198.

Entre nós, a colaboração legislativa do Presidente da República, que pode dar-se desde a iniciativa, até à elaboração (arts. 12 a 14), também se faz pela suspensão do andamento do projeto, motivada pela simples comunicação do seu propósito, consignada no § 2º do art. 64. Em se tratando de emenda à Constituição a co-participação, porém, é maior. Além do direito de iniciativa, o Presidente da República poderá, dentro do prazo de trinta dias do recebimento do projeto iniciado pela Câmara dos Deputados e aprovado, pedir que o mesmo seja submetido a nova tramitação por ambas as Câmaras, a qual não se efetuará antes da legislatura seguinte (art. 174, § 3º); e pode, finalmente, resolver e promover a realização do plebiscito (*idem*, § 4º).

O estudo doutrinário do veto, quanto ao seu alcance, tem de ser feito à margem do estudo das novas instituições que fazem do Presidente da República um poderoso colaborador da lei" (141).

Na análise do texto de 1946, encontramos em PONTES DE MIRANDA, no que se refere ao veto e ao silêncio do Presidente da República:

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

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

Se o Presidente da República veta em parte a lei, ou pelos fundamentos *a* ou *b*, não mais pode promulgar a lei na parte vetada, nem pretender que se atenda a qualquer fundamento *c* ou *d*. Nem *a fortiori*, vetar toda a lei e, depois, promulgá-la. Se publica a lei como promulgada (sanção positiva), no todo ou em parte, a publicação posterior com a indicação de veto de alguma parte, ou de outra parte, é *juridicamente inexistente*. O que foi publicado é lei; o poder sancionador do Presidente da República exauriu-se. Para se declarar que a

(141) LINS, Augusto E. Estellita. *A Nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Decretada em 10 de Novembro de 1937 pelo Presidente Getúlio Vargas (Sinopses, anotações e repertório)*. José Konfino — Editor, Rio de Janeiro, 1938, pp. 277 e 278; CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. Livraria Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1941, 2ª ed., p. 175.

nova publicação é *inexistente*, não se precisa de maioria absoluta dos juízes do tribunal (art. 200), porque não se trata de ato *existente* e nulo. Lei é o que se promulga.

Se o Presidente da República veta a lei, no todo, ou em parte, não pode mais promulgar o que vetou. O Congresso Nacional não deve, sequer, levar em consideração fundamentos novos para vetar. O poder sancionador exerce-se de um jato, *punctualmente*. Não cabe publicar-se pela segunda vez, ou outra vez, os textos, porque não se admitem *correções* às leis que não sejam de *revisão*, (erros tipográficos, ou de cópia), em relação à letra do projeto que foi à sanção. As declarações “vetado”, “vetada”, são declarações de vontade do veto” (142).

A Constituição de 1946, através da Emenda Constitucional nº 17, de 28-11-65, restringiu o uso do veto parcial.

Ao examinar os efeitos do veto na Constituição de 1946, comenta EDUARDO ESPÍNOLA:

“Na verdade, pode o Presidente, em vez de sancionar o projeto aprovado pelas Câmaras, vetá-lo, por julgá-lo, total ou parcialmente, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais; mas neste caso deverá comunicar à Câmara iniciadora o seu veto e os motivos que o determinaram.

Este veto será comunicado ao Presidente do Senado, o qual convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, resolverem o caso.

Se as duas Câmaras, pelo voto de dois terços dos representantes presentes, aprovarem o projeto vetado, este será remetido como lei ao Presidente da República para promulgá-lo. Se este o não promulgar, dentro de 48 horas, fa-lo-á o Presidente do Senado.

A Constituição prevê a hipótese de também deixar de promulgá-lo o Presidente do Senado, que é o Vice-Presidente da República. É então autorizado a fazê-lo o Vice-Presidente do Senado.

O Presidente da República tem o prazo de dez dias úteis para opor o veto e comunicar-lhes as razões” (143).

Em estudo sobre “a Elaboração Legislativa no Brasil”, RAUL MACHADO HORTA, referindo-se à restauração da deliberação bicameral sobre o veto, afirma:

“A Constituição de 1946 consentiu que a apreciação do veto presidencial se transformasse em deliberação tipicamente monocameral

(142) MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946* (artigos 15-97). Vol. II, Max Limonad, São Paulo, 1953, 2ª ed., pp. 322 e 323; DÓRIA, A. de Sampaio. *Curso de Direito Constitucional* (O Direito do Homem), Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1946 — 2.º vol., 2ª ed., pp. 132 e 133.

(143) ESPÍNOLA, Eduardo. *A Nova Constituição do Brasil. Direito Político e Constitucional Brasileiro*. Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1946, pp. 296 e 297; MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Vol. II, (arts. 37-128), p. 121 e ss., Henrique Cahen Editor, Rio de Janeiro, 1947.

pela fusão do Senado e da Câmara dos Deputados nas sessões conjuntas do Congresso Nacional para aquele fim. A deliberação separada é técnica que se integrou na fisionomia do bicameralismo federal brasileiro — a exemplo do bicameralismo norte-americano e do argentino, desde a Constituição de 1891, e não deixou de figurar nos textos constitucionais de 1934 e de 1937, reconhecidamente desfavoráveis às regras típicas do bicameralismo.

A deliberação sobre o veto oferece oportunidade para eficaz controle de ato presidencial. A Constituição de 1946 reforçou a competência senatorial de controlar atos presidenciais. Impõe-se, para assegurar a coerência do próprio sistema constitucional, eliminar a deliberação *promiscua* sobre o veto presidencial” (144).

Ao tratar da reforma do Congresso Nacional, dentre as medidas constitucionais propostas, JOSAPHAT MARINHO mencionava a disciplina do veto parcial (145).

A Emenda Constitucional nº 4 ou o Ato Adicional, que instituiu o sistema parlamentar de governo, ao fixar a estrutura do Poder Executivo Federal, no que diz respeito à competência do Presidente da República, estabeleceu no art. 3º, IV:

“III — sancionar, promulgar e fazer publicar as leis;

IV — vetar, nos termos da Constituição, os projetos de lei, considerando-se aprovados os que obtiverem o voto de três quintos dos Deputados e Senadores presentes, em sessão conjunta das duas Câmaras” (146).

A Constituição de 1967 substituiu a expressão “interesse nacional” por “interesse público”. Manteve a restrição ao veto parcial, retirada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

A elaboração das leis conta, na sua fase final, com a interveniência do Presidente da República, através da *sanção expressa* ou do *veto*. Mostra PAULO SARASATE que ao lado dessas figuras jurídicas, na etapa derradeira do pro-

(144) HORTA, Raul Machado. “A Elaboração Legislativa no Brasil”, em *Reforma do Poder Legislativo no Brasil*, Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo, promovido pelo Centro de Extensão Cultural da Universidade de Brasília, (18 de agosto a 24 de setembro de 1965), Câmara dos Deputados, Secretaria-Geral da Presidência, Brasília, 1966, pp. 145 e 146.

(145) MARINHO, Josaphat. “Reforma do Congresso Nacional”, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Serviço de Informação Legislativa, Ano 2, n.º 7, jul./set. 1966, p. 8; CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Princípios Gerais de Direito Público*. Editor Borsoli — Rio de Janeiro, 1966, 3ª ed., pp. 172 e ss.; CALMON, Pedro. *Curso de Direito Constitucional*. Constituição de 1946. Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1954, 3ª ed., pp. 139 e ss.; MALUF, Sahid. *Direito Constitucional*. Sugestões Literárias S/A, São Paulo, 1967, 3ª ed., pp. 221 e ss.; GUSMAO, Paulo Dourado de. *Manual de Direito Constitucional*. Freitas Bastos S/A, Rio de Janeiro, 1957, p. 118; MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Vol. II, Freitas Bastos, 1948, 4ª ed., pp. 175 e ss.

(146) CHARRUA. *A Câmara dos Deputados e o Sistema Parlamentar de Governo no Brasil*, Porto Alegre, 1976, p. 75.

cesso legislativo, podem ocorrer a *sanção tácita* e a *promulgação*. O texto de 1967 disciplina o veto no art. 62 e seus cinco parágrafos, que apresentam pequenas alterações no art. 70 e seus quatro primeiros parágrafos e o art. 71 da Constituição de 1946:

“No conteúdo desse dispositivo está configurado o instituto do *veto*, que pode ser definido como o pronunciamento expresso do Presidente da República contra um projeto de lei (ou parte dele) por considerá-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público.

O veto pode ser, pelo visto, *total* ou *parcial*, qualificativos que dispensam qualquer esclarecimento. Quanto ao último, isto é, o *veto parcial*, a vigente Constituição, a fim de dirimir antiga dúvida, declara expressamente no final do § 1º, inovando na espécie, que o mesmo deve abranger o texto (completo, sem dúvida nenhuma) de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Conforme o disposto no § 2º, decorrido o prazo de 10 (dez) dias (decêndio) sem o pronunciamento formal do Presidente da República, o silêncio deste importará sanção. É a *sanção tácita*, de que já falamos e que, de noção tão perceptível, não permite o requinte de uma definição” (147).

Sobre o veto na Constituição de 1967 NELSON DE SOUSA SAMPAIO salienta:

“Já tratamos do prazo para o veto do projeto porque é ele que, por decorrência, estabelece o da sanção, nos regimes constitucionais hodiernos. Mas a Constituição de 1967 inovou algo no particular, permitindo que as razões do veto sejam comunicadas, dentro de 48 horas após a sua oposição, ao Presidente do Senado. Antes, o prazo de decisão do veto era de fato inferior a dez dias úteis, porque tanto a negativa do projeto como a sua motivação deviam ser feitas dentro desse lapso.

O Chefe do Executivo, se quiser gozar da nova faculdade, será obrigado a fazer duas comunicações: a da recusa do projeto e, posteriormente, a das razões do seu ato. Na segunda oportunidade, é que devolverá também o projeto ou a parte vetada. Isso porque entendemos que as 48 horas se contam a partir da data do veto e não, em qualquer caso, após o décimo dia útil. Por outras palavras, se o veto foi oposto no quarto dia, a comunicação de suas razões deve ser enviada até o sexto dia, não podendo ser protelada até o décimo segundo dia, sempre a contar do recebimento do projeto. Desse modo, se o Presidente da República quiser dispor de 10 dias úteis e mais 48 horas para motivar a sua negativa, deve emití-la no término do decêndio, fazendo a necessária comunicação ao Presidente do Senado, e, dentro das 48

---

(147) SARASATE, Paulo. *A Constituição do Brasil ao alcance de todos* (História, doutrina, direito comparado e prática da Constituição Federal de 1967). Livraria Freitas Bastos S/A, Rio de Janeiro, 1967, p. 338; MAGALHAES, Roberto Barcellos de. *A Constituição Federal de 1967 Comentada*. Tomo I, (arts. 1 a 106), José Konfino — Editor, Rio de Janeiro, 1967, pp. 194 a 196.

horas subsequentes, transmitir-lhe tanto a fundamentação do veto como o projeto recusado no todo ou em parte"<sup>(148)</sup>.

Mostra MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO que completa a fase constitutiva do processo legislativo a apreciação, por parte do Executivo, do texto aprovado pelo Congresso. A intervenção do Executivo é tida como para o aperfeiçoamento da lei: "Essa apreciação pode resultar no assentimento — a sanção — ou na recusa — o veto"<sup>(149)</sup>.

Com a implantação do sistema constitucional estabelecido em 24 de janeiro de 1967, acentua-se o fortalecimento do Poder Executivo. O Ato Institucional nº 4, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o Ato Institucional nº 5 e a legislação revolucionária em seu todo impuseram critérios rigorosos na tramitação das normas, ampliando o Executivo, através da interferência no âmbito do Legislativo:

"Manutenção do veto presidencial, se o Congresso Nacional, no prazo de 45 dias, contados da data da comunicação do veto ao Presidente do Senado Federal, não o apreciar (art. 59, § 4º). Por outro lado, verifica-se a dificuldade de o Congresso Nacional rejeitar um veto, porque, além da votação ser pública, necessária se faz a obtenção de 2/3 dos membros de cada uma das Casas, quando pela Constituição de 1946 bastava o voto de 2/3 dos Deputados e Senadores presentes (art. 70, § 3º)"<sup>(150)</sup>.

Compete privativamente ao Presidente da República o direito de veto aos projetos de lei (art. 81, IV).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, conservou, de certa maneira, a mesma orientação. Mostra WILSON ACCIOLI que na sistemática constitucional brasileira o requisito da motivação é expresso:

"No Brasil, consoante afirmamos, tanto na esfera federal como na estadual ou na municipal, o veto parcial é amplamente aplicado.

A Constituição vigente estabelece, no § 1º, do art. 59, que o Presidente da República, julgando o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias, a contar de quando o recebeu.

E justamente por ser de ordem bastante subjetiva essa recusa, mormente quanto à segunda razão (o da prejudicialidade do interesse público), é que os vetos devem ser motivados. Na sua explicação,

(148) SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O Processo Legislativo*. Edição Saraiva, São Paulo, 1968, pp. 79 e 80.

(149) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. Edição Saraiva, São Paulo, 1968, p. 176.

(150) TOURINHO, Arx da Costa. "A Delegação Legislativa e sua Irrelevância no Direito Brasileiro Atual", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, Ano 14, n.º 54, abril/junho, 1977, p. 73; OLIVEIRA FILHO, Aureo de. *Parecer*. Assembléia Legislativa do Estado da Bahia. Comissão de Redação, Revisão Legislativa e Leis Complementares. *O Veto ao Estatuto do Magistério*.



revelar-se-ia a tendência manifestada pelo Presidente da República, no que concerne às diretrizes de seu governo.

Aposto o veto, o Chefe do Executivo deverá comunicá-lo, em 48 horas, ao Presidente do Senado Federal.

No que respeita, porém, às razões que ensejaram o veto, seja este aplicado durante o funcionamento do Legislativo, ou no seu recesso, é interessante assinalar que veto sem motivação é veto sem validade. Diferentemente da Constituição dos Estados Unidos, onde a exigência da motivação é omissa, na sistemática constitucional do Brasil o requisito da motivação é expresso” (151).

Estudos comparativos entre as Constituições de 1946, 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, demonstram as alterações das disposições constitucionais e regimentais e a votação pública:

1 — o prazo conferido ao Presidente da República para apor veto a um projeto é de 15 dias úteis. Nas Cartas anteriores, o prazo era de 10 dias úteis;

2 — o prazo conferido ao Presidente da República para comunicação dos motivos do veto ao Presidente do Senado é reduzido, a partir da Constituição de 1967, para 48 horas — prazo mantido pela E. C. 1/69. Na Carta de 46, assim como na Emenda Constitucional nº 17/65 (art. 7º), este prazo era de 10 dias úteis;

3 — a Emenda nº 1/69 não reproduz preceito estabelecido na Constituição de 1967 que, a exemplo da Emenda Constitucional nº 17/65, estipulava que “o veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea”;

4 — O silêncio do Presidente da República importará sanção, decorrida a quinzena. Nas Cartas anteriores, tal consequência ocorria decorrido o decêndio;

5 — a apreciação do veto far-se-á em votação pública. As Cartas anteriores exigiam o escrutínio secreto;

6 — é estabelecido o prazo de 45 dias para a apreciação do veto pelo Congresso;

7 — findo o prazo de 45 dias, sem deliberação, o veto será considerado mantido;

8 — é esclarecido que a apreciação do projeto de lei vetado, referente ao direito federal, será submetido apenas ao Senado Federal (§ 7º do art. 59) (152).

(151) ACCIOLI, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*. Forense, Rio de Janeiro, 1978, p. 341; *idem*, 2ª ed., 1981, pp. 335 a 343; PAIVA, Ormezindo Ribeiro de. *Espécies Normativas no Direito Brasileiro*. Editora Resenha Universitária, São Paulo, 1979, p. 28; RUSSOMANO, Rosah. *Anatomia da Constituição*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1970, pp. 106 e ss.; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. Edição Saraiva, São Paulo, 1973, 4ª ed., pp. 192 e ss.

(152) “Processo Legislativo. Algumas Inovações da Emenda Constitucional nº 1/69”, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Ano 7, nº 28, out./dez., 1970, p. 267; LIMA, Ruy Cirne. “Veto e Maioria Especial”, *Revista de Direito Público*, Edição da Editora Revista dos Tribunais — São Paulo, nº 10, out./dez., 1969, pp. 94 a 96.

## 5 – Poder de veto ou direito de veto

MÁRIO CASASANTA, logo no início de sua tese, afirma que o primeiro problema que depara ao estudar este instituto não está na sua definição, mas no título: poder de veto ou direito de veto? Nesse questionamento vê uma questão de técnica jurídica, bem como a precisão de termos e limites claros e definidos:

“Os publicistas norte-americanos, que tive ensejo de compulsar, preferem poder de veto.

Assim, BRYCE que, conquanto inglês, não fica mal entre os norte-americanos, pois foi quem melhor lhes estudou as instituições, enumera o veto, em *The American Commonwealth*, entre os poderes do presidente e, no decurso da obra, não lhe dá outra classificação” (153).

A expressão “poder de veto” aparece em vários publicistas americanos, sendo que MÁRIO CASASANTA menciona muitos deles:

“O fundamento dessa preferência pareceu-me, de princípio, que estava na discriminação que ordinariamente ali se tem feito das funções presidenciais entre poderes e deveres” (154).

Ao justificar a preferência por poder de veto afirma que não é evidentemente uma função peculiar do Poder Executivo, só lhe sendo reconhecido, quando lhe é conferido expressamente.

A dúvida estabelecida entre poder de veto e direito de veto ocorre. Ao explicar sobre a expressão “direito de veto”, conclui:

“Os europeus preferem-na, e, quando acidentalmente se referem a um poder ou a uma faculdade de veto, não têm o propósito de lhe dar um nome, mas de defini-lo e explicá-lo” (155).

Essas fórmulas são utilizadas igualmente no Brasil:

“Tende-se, porém, para *direito de veto*, e isso também se explica não só pelo fato de preponderar a influência cultural da Europa, mas ainda pela força da tradição, dado o estabelecimento do regime monárquico entre 1822 e 1889” (156).

ERNESTO RODRIGUES coloca também a divergência entre os doutrinadores quanto ao *veto* ser um *poder* ou um *direito* do Chefe de Estado. Após mencionar diversos autores, conclui: “É chegada a hora de sustentarmos nossos pontos de vista de que o *veto* é um poder e não um direito” (157).

Lembra que constitucionalistas nacionais e estrangeiros defendem a tese de que o *veto* é um poder e não um direito.

A variedade doutrinária indica expressões como: poder, direito, prerrogativa, faculdade, capacidade, atribuição, competência, direito de rejeição.

(153) CASASANTA, Mário. *O Poder de Veto*, ob. cit. p. 6; KELSEN, Hans. *Teoria General del Estado*. Editora Nacional, S/A, México, 1948, trad. de LUIS LEGAZ LACAMBRA, p. 366.

(154) CASASANTA, Mário. *O Poder de Veto*, ob. cit., p. 8.

(155) CASASANTA, Mário. *O Poder de Veto*, ob. cit. p. 20.

(156) CASASANTA, Mário. *O Poder de Veto*, ob. cit., p. 22.

(157) RODRIGUES, Ernesto. *O Veto no Brasil*, ob. cit., p. 46.

Os autores americanos têm uma certa preferência pela expressão *veto power*, considerada pelo Professor M. N. McGeary como: "the veto power is well known as one of the primary sources of the strength of a governor" (158).

A literatura jurídica francesa consagra a expressão *droit de veto*. Mencionando o sistema dos Estados Unidos em comparação ao francês, A. ESMEIN mostrou que o Presidente da República tinha um meio legal para recusar provisoriamente a promulgação de uma lei vetada. A lei constitucional de 16 de julho de 1875 consagrava:

"Dans le delai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée" (159).

Esse "direito" está inscrito, em termos semelhantes, na Constituição de 1848, repetido com alguma modificação por THIERS, pela lei de 13 de março de 1873. A Constituição alemã de 1919 dava ao Presidente poderes mais amplos, permitia um apelo da decisão da Assembléia do Império ao Corpo eleitoral pelo art. 73:

"Une loi votée par l'Assemblée d'Empire sera avant la publication soumise au référendum populaire si le Président d'Empire, dans le délai d'un mois, en décide ainsi."

LINARES QUINTANA usa a expressão *faculdade de veto*, dizendo que gramaticalmente o veto é uma palavra de origem latina, para designar: eu veto ou proíbo. Expressa o "direito" que tem uma pessoa ou corporação para vetar ou impedir uma coisa (160).

No direito brasileiro, JOSÉ AFONSO DA SILVA consagra, ao analisar os princípios do processo de formação das leis no direito constitucional, a expressão "poder de veto", acolhida na generalidade das Constituições (161).

CARLOS PISANO FISCHER emprega *direito de veto* ao tratar do Poder Executivo nas Constituições latino-americanas. Afirma que trata-se de uma prerrogativa muito antiga, pertencente ao ramo executivo do governo. Conservado pela lei inglesa, apesar de cair em desuso, foi adaptada sem vacilação pelos constituintes latino-americanos, como um poder *colegislador*, para servir de defesa contra as naturais tendências de toda Assembléia em absorver os direitos de outros Poderes (162).

(158) "The Governor's Veto in Pennsylvania", *American Pol. Sci. Rev.*, outubro, 1947, 4. 941.

(159) ESMEIN, A. *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, revisto por HENRY NÉZARD, Sirey, Paris, 1928, 8.ª ed., Tomo segundo, p. 73. *Idem*, 7.ª ed., 1921, pp. 479 e ss.

(160) QUINTANA, Segundo V. Linares. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*. Parte Especial. Tomo VIII. Poderes do Governo, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1963, pp. 321 e ss.; SEGAL, Rubén. *Acerca del Veto del Poder Ejecutivo a la Ley de Represión del Terrorismo, en defensa de la Constitución Nacional*. Universidad Nacional del Litoral, Instituto de Derecho Constitucional, Santa Fé, 1960, pp. 73 e ss.

(161) SILVA, José Afonso da. *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*, ob. cit., pp. 192 e ss.; BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Forense, Rio, 1976, 3.ª ed., p. 368.

(162) FISCHER, Carlos Pisano. *El Poder Ejecutivo en las Constituciones Latinoamericanas*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1968, p. 80.

BIDART CAMPOS dedica-se ao assunto, quando investiga a participação do Executivo no processo legislativo. Essa intervenção na elaboração das leis ocorre na etapa da iniciativa e na fase posterior, a da promulgação.

Considera a promulgação como um *ato administrativo* que se integra com a publicação. A promulgação como ato administrativo exige publicidade, daí que a lei promulgada e não publicada carece de obrigatoriedade. Destaca que no constitucionalismo argentino os termos *aprovar* e *promulgar* são sinônimos. Quando o art. 70 da Constituição enuncia que se reputa *aprovado* pelo Poder Executivo todo projeto não devolvido no prazo de dez dias úteis, entende-se, com a ocorrência, que foi *promulgado automaticamente*. Destaca que BIELSA com opinião contrária, opina que *aprovação* e *promulgação* não se confundem, desde que um projeto vetado parcialmente torna-se aprovado na parte não destacada pelo veto. Apesar de a palavra veto ser corrente na linguagem constitucional, a Constituição argentina o ignora, apesar de estar previsto no texto maior.

Entende, ainda, que a faculdade de vetar, não obstante encetar-se numa das etapas ou fases do processo legislativo, não atinge a função legislativa em si mesma. De acordo com esta compreensão, *o ato do veto carece de essência legislativa*, para ser tipicamente um *ato de natureza política*.

Considera-o, ainda, como faculdade indeclinável e privativa do Executivo (163).

#### 6 – Classificação dos vetos

As diferentes modalidades de veto apontam classificações que tomam vários critérios diferenciadores. FRANCISCO SÁ FILHO entende que os vetos se classificam tendo como critérios diferenciados a matéria, em duas espécies, unindo-as em categorias baseadas em motivos de ordem constitucional e os fundados em razões de conveniência:

“No primeiro caso, arrima-se o poder do veto na atribuição confiada ao Executivo, de zelar pelo cumprimento da Constituição. É a forma de controle preventivo da constitucionalidade das leis, exercida, *a posteriori*, pelo Judiciário. Os dois poderes, assim, cooperam na formação das leis, velando por que se conformem à Lei Maior, que a todos cabe defender.

No segundo caso, para que o veto possa fundar-se em razões de conveniência ou interesse público, afigura-se mister que a Constituição o autorize, expressamente.

Pela sua extensão, os vetos se classificam em totais ou parciais, conforme atinjam toda a lei ou parte dela. Para que exista essa segunda modalidade, discute-se a necessidade ou não de ser prevista no texto constitucional” (164).

(163) CAMPOS, German J. Bidart. *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. Ediar, Buenos Aires, 1981, pp. 672 e ss.

(164) SÁ FILHO, Francisco. *Relações entre os Poderes do Estado*. Editor Borsoli, Rio de Janeiro, 1959, pp. 200/201; MACHADO JR., Armando Marcondes. *Processo Legislativo, Município Paulista. Aspectos Jurídicos*. Centro de Estudos. São Paulo, n.º 18, jul./set., 1980, p. 20; GUILHERME, Gisèle Irany, *idem*, n.º 7, p. 69.

As classificações podem tomar como padrão os seguintes critérios:

- a) quanto aos efeitos;
- b) quanto à forma;
- c) quanto à extensão.

PAULO M. DE LACERDA, ao tratar das espécies do veto, em 1929, comentava:

“Existem, portanto, no direito constitucional brasileiro atual, duas espécies de veto: o *total* e o *parcial*, segundo a desaprovação do Presidente da República objetava o projeto de lei por inteiro, ou apenas certas e determinadas partes dele. É classificação relativa à quantidade do objeto do ato” (165).

Posteriormente reconhece que, afora essa classificação, outras surgem na doutrina distinguindo o veto de diferentes modos, tendo em vista vários aspectos:

- o da *autoridade* de onde emana: régio ou presidencial;
- o da *ocasião* em que se lança em relação ao tempo dos seus efeitos: preventivo ou repressivo;
- o do *prazo* para se opor: prazo certo ou indeterminado;
- o do *objeto*: total ou parcial;
- o da *matéria* que pode abranger: limitado ou ilimitado;
- o *efeito* que produz: suspensivo ou extintivo;
- o do *tempo* de duração: temporário ou perpétuo;
- o da *qualificação*: o puro e simples, o condicional ou, em geral o qualificado (166).

Outras designações são assim apontadas:

- o veto absoluto;
- o veto qualificado;
- o veto suspensivo;
- o direito de pedir nova deliberação;
- o veto translativo (167);
- veto global – veto parcial (168).

(165) LACERDA, Paulo M. de. *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*. Vol. II, ob. cit., p. 302.

(166) LACERDA, Paulo M. de. Ob. cit., pp. 303/304.

(167) MARTINS, Norma Isabel Ribeiro. “Veto”, *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, Serviço de Informação Legislativa, Brasília, Ano 3, n. 9, jan./março, 1966, p. 165.

(168) PIRES, Gudestau. *O Poder Executivo*. Conferência Nacional de Justiça, Rio de Janeiro, 1933, pp. 16 e ss.

Convém destacar outras discriminações que apontam os critérios adequados à diversificação das espécies de veto:

a) *O veto quanto aos efeitos:*

– *veto absoluto*: quando fulmina irremediavelmente o projeto, impedindo de transformar-se em lei;

– *veto limitado* ou condicional: quando o projeto vetado é submetido a nova votação do Legislativo.

Essa classificação, encontrada em NELSON DE SOUSA SAMPAIO, em outros autores, é vista como quanto à extensão (169).

b) *O veto quanto à forma:*

– *veto explícito*: caracteriza-se pela circunstância de que a “*negative*” do Chefe de Estado deve ser efetivada em termos expressos, sem equívocos. Seu valor jurídico está na deliberação negativa expressamente manifestada;

– *veto tácito*: decorre da passividade do Chefe de Estado em relação aos textos que lhe são encaminhados pelas Câmaras: “A omissão do ato positivo de consentimento ocasiona a “*negativa*” ao projeto. Seu silêncio equivale assim à oposição do veto” (170).

c) *O veto quanto à extensão:*

– Existem “*negativas*” que se particularizam pela extensão do seu poder. “A faculdade de impedir” é sempre a mesma mas, seu raio de ação e de efeitos varia, em diversos graus, segundo as molduras históricas e o valor deferido à vontade do Chefe de Estado, diante dasoberania parlamentar (171).

O veto total exprime a negativa da sanção presidencial abrangendo o projeto de lei ou resolução por inteiro. A totalidade do projeto de lei pode ser considerada do duplo ponto de vista, material e intelectual. Na primeira perspectiva, vê-se o projeto como entidade redacional, em que se incorporam as expressões constitutivas do todo da futura lei. Na segunda, a concepção legislativa formulada pelo projeto:

“O âmbito do veto total atinge sempre a totalidade material do projeto; porém, nem sempre a intelectual. A desaprovação do Presidente da República pode incidir apenas na idéia contida em certa parte do projeto, mas de tal maneira relacionada com a contextura dele, que interessa íntima e essencialmente o todo.

Assim, o Presidente pode aceitar a concepção legislativa do projeto e, todavia, rejeitá-lo:

1) por defeito compreensivo da respectiva formulação conceitual por inteiro;

(169) SAMPAIO, Nelson de Sousa. *Processo Legislativo*, ob. cit., p. 80.

(170) BRITTO, Luiz Navarro de. *O Veto Legislativo*, ob. cit., p. 39.

(171) BRITTO, Luiz Navarro de. *O Veto Legislativo*, ob. cit., p. 43; “*Apreciação Parcial do Veto Total*”, *Revista de Direito Administrativo*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, nº 19, jan./mar., 1950, pp. 436 e ss.

2) por falta de alguma disposição, necessária para a sua perfeição conceitual;

3) por excesso de alguma disposição, a deformar-lhe a própria concepção;

4) por defeito de alguma disposição dele, que conceitualmente o deforme" (172).

### *O veto parcial*

Constitui para MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO uma solução original do direito constitucional brasileiro:

"Sem dúvida, não ignora o direito estrangeiro o *item veto*, o veto parcial. A Constituição da Argentina, a dos Estados-Membros da federação americana, por exemplo, o prevêem. Entretanto, nenhuma o admite com a largueza e a flexibilidade de que goza esse instituto em nosso direito, desde 1926. Realmente, no Brasil, o veto parcial tem caracteres próprios e originais, que o enriquecem e valorizam mas que dão ensejo a abusos condenáveis" (173).

A necessidade que teve o Presidente Epitácio Pessoa de vetar totalmente a Lei do Orçamento da Despesa para 1922, decorrente da inadmissibilidade, na Constituição de 1891, do *veto parcial*, permitido em algumas Constituições estaduais (Bahia, art. 4º, Pará), contribuiu para a consagração daquele veto restritivo no direito constitucional brasileiro. O Presidente Artur Bernardes conseguiu a adoção do veto parcial em qualquer projeto de lei, na Constituição do Estado de Minas Gerais. Em 1920, decidiu-se que o veto só poderia ser parcial, quando a parte vetada e a sancionada não fossem mutuamente dependentes e conexas, da mesma maneira que, com a sua supressão, a parte sancionada continuasse a ser um ato inteligível e completo, correspondendo, em conjunto, à intenção e propósito do Congresso.

Consagrava prudente limitação ao poder de veto parcial. Com a revisão de 1926, entre as emendas aprovadas, estava a que criou o veto parcial. Pelo art. 37, § 1º, da Constituição emendada em 1926, estabeleceu-se:

"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 10 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" (174).

(172) LACERDA, Paulo M. de. *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. II, p. 306.

(173) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. "O Veto Parcial no Direito Brasileiro", *Revista de Direito Público*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, Ano IV, jul./set., 1971, vol. 17, p. 33.

(174) VALLADÃO, Haroldo. "Natureza e Efeitos do Veto Parcial", *Revista Forense*, Rio de Janeiro, Ano 55, vol. 178, Fascículos 661 e 662, julho/agosto, 1958, p. 18; *idem*, *Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, Rio de Janeiro, n.º 69, março, 1959; *idem*, "Veto Parcial", em *Enciclopédia Saraiva do Direito*, Saraiva, São Paulo, 1982, vol. 77, pp. 158 a 159.

O Presidente devolvia ao Congresso, caso fosse veto total ou parcial, o projeto ou a parte vetada. Em caso de veto parcial promulgava o Presidente como lei, desde logo, os textos sancionados, devolvendo ao Congresso a parte vetada. Na Argentina, a Constituição de 1853, pelo seu art. 72, admitia o veto parcial, mas determinava a volta do projeto, no todo, ao Congresso. A promulgação só ocorria após a decisão parcial do veto, quer do total, quer do parcial. Com a modificação de 1949 alterou-se o artigo 72, para estabelecer que no caso de veto parcial, volta unicamente a parte apontada pelas objeções. A Constituição do México procedia da mesma maneira (176).

Com a Constituição de 1946 surgiram críticas quanto à sua formulação, que para HAROLDO VALLADÃO não teve a precisão das anteriores.

“Dispõe o seguinte:

(Art. 70, § 1º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de 10 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).

Não fala em “devolução do projeto e da parte vetada”; limita-se à expressão “comunicado o veto”. Em seguida refere-se à aprovação e promulgação do projeto, qual faziam, também, as Constituições de 1891 e 1934. Mas continuou, sem levantar quaisquer dúvidas até o presente, o sistema clássico de, no caso de o Presidente vetar em parte, promulgar logo os textos sancionados e devolver ao Congresso apenas a parte vetada” (176).

ODILON BRAGA, estudando o veto em face dos textos da Constituição de 1934, reproduzidos na de 1946, esclarece:

“Vê-se bem que o veto intrinsecamente considerado é ato de Poder Executivo e não do Poder Legislativo. Porque a este Poder cabe a execução da lei, manda a prudência que se lhe faculte o direito de propor um novo exame da matéria, ao lume das novas razões que, para isso, deve produzir. É porque a desaprovação do Poder a que toca a execução merece acatamento especial, exige-se um *quorum* mais elevado para que seja repetida.

Foi por assim entender que a Constituição de 1934 deliberou trasladar a referência à intervenção do Presidente, no processo legislativo, do art. 22, para o art. 39. No art. 22, não mais se diz que o Poder

(175) CALDERÓN, Juan A. Gonzalez. *Derecho Constitucional Argentino. Historia, Teoria y Jurisprudencia de la Constitución*. J. Lajouane & Cia.-Editores, Buenos Aires, 1923, tomo III, pp. 40/41; RAMELA, Pablo A. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires, 1960, pp. 562 e ss.; RAMIREZ, Felipe Peña. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S/A, México, 1977, 15.ª ed., pp. 259 e ss.

(176) VALLADÃO, Haroldo. “Natureza e Efeitos do Veto Parcial”, ob. cit., p. 20; FALCAO, Alcino Pinto. *Constituição Anotada*, vol. 1, p. 174.



Legislativo é exercido *com a sanção do Presidente da República*; diz-se que o é pela “Câmara dos Deputados”, com a colaboração do “Senado Federal”, aquele órgão, de representação popular, e este, de representação dos Estados, em sua qualidade de membros da Federação. No art. 39, sim, ao fazer-se a enumeração das matérias nas quais deve intervir a apreciação do Presidente da República, a sanção presidencial é expressamente exigida. E, por via de consequência, no art. 40, enumeram-se as matérias em que tal apreciação não é admitida” (177).

HAROLDO VALLADÃO acrescenta:

“Não há, assim, qualquer *invocação*, no assunto, discutindo-se e votando-se, única e exclusivamente, a matéria do projeto, objeto do veto parcial.

Com a rejeição do veto parcial, ou seja, com a manutenção dos textos vetados, essas disposições são *restauradas*, reincorporando-se ao antigo projeto, já lei existente.

É uma simples reintegração de textos antes destacados, da lei vigente, onde, aliás, já ficou numerado e marcado o respectivo lugar para posterior inclusão no caso de rejeição de veto.

A rejeição de veto parcial ou a reaprovação dos textos vetados não é, pois, entre nós, qual em certos Estados da União americana, a discussão e votação de textos que se tornaram inválidos, que foram anulados e devem ser novamente apreciados; não constitui, no Brasil, como naqueles Estados norte-americanos, *projeto novo*, sujeito aos trâmites ordinários, e, conseqüentemente, lei nova.

E daí a promulgação da parte vetada e mantida se fazer, sempre, com a simples apresentação dos textos antes suspensos e afinal reprovados para reinclusão nos lugares, provisoriamente vagos, da lei já em vigor.

E, por tudo isto, a promulgação desses textos suspensos, e afinal restituídos, se faz de forma completamente diversa da corrente para a promulgação das leis.

Não são tais textos promulgados como lei nova, e destarte não têm epígrafe, número e data ou ementa ou ordem de disposições, ou cláusulas de vigência e de revogação, próprios, autônomos.

Promulgam-se em forma de mera reincorporação à lei vigente. *Constituem, com esta, a mesma lei.*

Eis a fórmula adotada e que se lê, sempre no *Diário Oficial*: “Promulga a parte ou partes vetadas do projeto que se transformou na lei número tanto de tal data”.

E daí vir tal promulgação sob a mesma epígrafe, com os mesmos números e data, encimada com os mesmos dizeres daquela lei anteriormente promulgada, apenas reproduzindo os textos afastados tem-

(177) BRAGA, Odilon. “O Poder Legislativo na Constituição de Julho”, *Arquivo Judiciário*, vol. XXXII, n.º 1, outubro, 1934, p. 78.

porariamente, sem quaisquer outras cláusulas, sequer de vigência ou de revogação" (178).

Várias discussões entendem que o "Presidente só pode vetar uma disposição de sentido completo, não lhe sendo permitido mutilar ou alterar a significação do texto pela supressão de palavras isoladas" (179).

Ao estudar o veto parcial no sistema constitucional brasileiro, MICHEL TEMER assim o justifica:

"Surgiu para impedir o que a doutrina chama de "riders", de "caudas legais", que os membros do Legislativo faziam aderir aos projetos de lei de interesse do Executivo, por meio de emendas. Subsistente apenas o veto total, o Chefe do Executivo era obrigado, muitas vezes, a sancionar o projeto de lei com emendas indesejáveis. Ocorria, com freqüência, no caso da lei orçamentária.

Adotado com esse propósito salutar em 1926 (nova redação dada ao art. 37, § 1º, da primeira Constituição Republicana), foi mantido nas Constituições subseqüentes (de 1934, art. 45; de 1937, art. 66, § 1º; de 1946, art. 70, § 1º; de 1967, art. 62, § 1º).

A Emenda Constitucional de 1969 dele cuidou no art. 59, § 1º

Qual é, no sistema vigente, o seu alcance? O Chefe do Executivo federal pode vetar palavras, trechos de um artigo, inciso, alínea, ou haverá de negar sanção, por inteiro, ao artigo, ao parágrafo, ao inciso ou à alínea?

A Constituição de 1967 impedia o veto de palavras (art. 62, § 1º, parte final). A Carta vigente eliminou aquela parte final do art. 62, § 1º, da redação anterior. Cuida dessa matéria o art. 59, § 1º

Há, portanto, presentemente, a possibilidade de veto de palavras.

Têm sido feitas muitas críticas a esta dimensão dada ao veto parcial. Costuma-se exemplificar com o veto de uma expressão negativa que venha a ser eliminada por meio de sua utilização, o que desfiguraria inteiramente o projeto de lei, fazendo afirmativo o que era negativo" (180).

LUIZ NAVARRO DE BRITTO, no que diz respeito à extensão dos vetos, aponta outros tipos:

— veto absoluto: faculdade do Chefe do Estado de impedir definitivamente a criação de leis;

(178) VALLADAO, Haroldo. "Natureza e Efeitos do Veto Parcial", ob. cit., p. 20.

(179) *Natureza e Limites do Veto Parcial*. Noticiário do Congresso, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 17, jul./set., 1949, pp. 464 a 466; FAGUNDES, M. Seabra. "Treze Anos de Prática da Constituição", *Revista Forense*, Rio de Janeiro, Ano 57, vol. 187, Fascículos 679 a 680, jan./fev., 1960, pp. 7 e ss.; GARCIA, José Carlos Cal. *A Metodologia Constitucional*. O Veto Parcial, Paraná Judiciário, Órgão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, vol. 3, Curitiba, julho, 1982, p. 58.

(180) TEMER, Michel. "O Veto Parcial no Sistema Constitucional Brasileiro", *Rev. de Direito Público*, Edit. Revista dos Tribunais, Ano X, vols. 51-52, jul./dez., 1979, pp. 40 e 41. *Idem*, *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, Ano 12, 229-38, jun., 1978.

- veto limitado;
- veto suspensivo;
- veto qualificado;
- veto translativo;
- veto translativo popular;
- veto translativo oligárquico <sup>(181)</sup>.

Os efeitos do veto parcial, até sua apreciação pelo Congresso, têm sido examinados. Quando um projeto de lei alcança a aprovação conjunta da Câmara e do Senado, sobe ao exame do Executivo, que nele poderá aquiescer no todo ou em parte. A aceitação se traduz pela sanção. A discordância com a vontade manifestada pelo Congresso se traduz no veto. Estabelecida a *divergência*, o texto em torno do qual ela ocorreu permanece como simples *projeto*, cabendo ao Congresso uma segunda manifestação: mediante *quorum* especial de dois terços insistir pela conversão em lei (rejeição do veto) ou assentir no entendimento do Executivo (aceitação do veto). Qualquer que seja o resultado do segundo pronunciamento do Poder Legislativo, o texto vetado não constitui elemento integrante do direito positivo do País, no período que medeia entre a oposição do veto e a sua rejeição <sup>(182)</sup>.

Veto popular (*referendum facultativo* em matéria legislativa) existe na Suíça. Ocorre através do voto final de um texto legislativo pelas Câmaras do Parlamento. Não significa que a lei seja definitivamente adotada. Acha-se consagrado na Constituição o princípio do “*referendum*” de tipo facultativo, que permite ao corpo eleitoral opor-se à entrada em vigor de um texto adotado pelo Parlamento, o que confere a esta instituição a significação de uma verdadeira faculdade de veto. O princípio do “*referendum*” facultativo decorre de que as leis e os regulamentos federais de aplicação geral podem, dentro do prazo de três meses a partir de sua adoção pelo Parlamento, ser objeto da *petição de referendum*. Se não é solicitado dentro do referido término, o texto adquire força de lei. Caso contrário, deverá organizar-se uma votação popular cujo resultado decidirá em definitivo se a lei é adotada ou não <sup>(183)</sup>.

Examinando o *governo direto* (como uma curiosidade histórica) e o “*governo semidireto*”, através de seus mecanismos de atuação e participação popular, GEORGES BURDEAU afirma que o *veto* permite uma intervenção bastante atenuada do povo na elaboração da lei. BENOÎT JEANNEAU menciona o *veto popular* ou *referendum facultativo* como: “est la faculté laissée au peuple du-

(181) BRITTO, Luiz Navarro de. *O Veto Legislativo*, ob. cit., pp. 43 e ss.

(182) FAGUNDES, M. Seabra. “Dos Efeitos do Veto Parcial até à sua Apreciação pelo Congresso”, *Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, Ano XX, n.º 83, setembro, 1962, p. 12.

(183) DOMINICE, Ch. “El Federalismo en Suiza”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nova Série, Ano XI, n.º 33, set./dez., 1978, pp. 269 e 270; ROSAS, Roberto. “Poder de Iniciativa das Leis”, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Diretoria de Informação Legislativa, Ano 7, n.º 26, abr./jun. 1970, p. 35.

rant un certain délai de s'opposer à ce qu'une loi régulièrement adoptée par les assemblées prenne effet juridique" (184).

## 7 – Processo legislativo e veto

### *Técnica legislativa*

Reconhecida a qualidade de função legislativa exercida através do veto pelo governo, indaga-se a sua contribuição para o processo de elaboração das leis; o papel legislativo do governo.

O poder presidencial de veto e de reexame de projetos de lei foi assim examinado por MIGUEL REALE:

“Já tive a ocasião de dizer, ao examinar o problema da “delegação interna”, que a função de legislar deve pressupor mais íntimo e permanente contato entre o Governo e o Parlamento.

O direito de *veto*, aliás, tem sido usado com excesso na órbita do presidencialismo latino-americano, inclusive para inverter ou subverter o sentido autêntico dos projetos aprovados no Congresso. Temos um exemplo típico de aberração, que põe bem em destaque o assunto. Certa vez, a Assembléia Legislativa de São Paulo aprovou uma lei que dizia: “As garantias asseguradas pelo artigo tal não se estendem aos diretores-gerais das Secretarias.” Estes, naturalmente, cuidaram de pressionar o Governo e o veto foi NÃO, de maneira que o parágrafo passou a ser: “As garantias são extensivas aos diretores-gerais.”

Mas, voltando ao assunto, o veto não pode continuar sendo a única “arma” (uso propositalmente este termo, dado o caráter duelístico que a mentalidade individualista emprestou ao processo de legislar) à disposição do Chefe de Governo.

Posto na alternativa de *sancionar* ou *vetar*, o Executivo muitas vezes opta por um caminho que não é o mais aconselhável às necessidades do País. Ainda recentemente, o Presidente da República, não podendo concordar com a tabela relativa às alíquotas progressivas do imposto de renda – em discrepância com a constante do projeto governamental – vetou aquela, continuando, assim, em vigor, os antigos valores, manifestamente iníquos, dada a espiral inflacionária, atingindo em cheio a classe média.

Segundo o que dispõe o art. 74 da Constituição italiana, o Presidente da República, quando verificar os inconvenientes, quer da sanção, quer do veto, pode solicitar o reexame da matéria pelo Congresso, mediante mensagem motivada. Tal faculdade, a meu ver, deveria ser adotada também no Brasil, fixando-se o seu exercício dentro do prazo destinado à sanção, sugerindo o Governo as modificações que julgar oportunas, de sorte a aproveitar-se a discussão já havida nas Casas das Leis. Nessa hipótese, o reexame deveria ter processamento com caráter de urgência, em reunião conjunta do Congresso, salvo se este entendesse necessária a tramitação normal.

(184) JEANNEAU, Benoit. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Dalloz, 1972, 3.<sup>a</sup> ed., p. 31.

Há ainda dois pontos a considerar, sempre em função da maneira como, inicialmente, julgo deva ser atualizado o princípio da independência e harmonia dos Poderes. Refiro-me à necessidade de se introduzirem no texto constitucional providências, no sentido da proibição de vetos que alterem substancialmente o objeto do projeto de lei, às vezes até invertendo as suas finalidades originárias. Em tais casos o que ocorre é uma forma de desrespeito à competência do Parlamento” (185).

A lei como ato complexo tem sua qualidade de ato jurídico regulado pelo direito constitucional. Para PIETRO VIRGA, ela só é perfeita mediante o concurso de vontade dos órgãos que a devam compor:

“Essendo l'atto legislativo un atto complesso delle due Camere, esso non si perfeziona se non con il concorso della volontà di entrambe; occorre quindi che un disegno di legge, una volta approvato da una Camera, sia approvato anche dall'altra; finchè le due Camere non approvino il disegno di legge nello stesso testo, la legge non viene in essere” (186).

A observância do procedimento legislativo é pressuposto indeclinável da validade da lei, dá-lhe a eficácia e a força imperativa. Pois, como afirma CARL SCHMITT, a lei é o que foi votado pelos órgãos legislativos competentes ao exercício dessa função (187).

PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA registra que a lei se forma através de procedimento preestabelecido, deriva-se da fusão de vontades autônomas e homogêneas, que pretendem produzir os mesmos efeitos. O procedimento legislativo, previsto no número e ordem de seus elementos, entra no rol dos que se qualificam como necessários ou formais. Como ato complexo, a lei deve estar inserta em um procedimento necessário (188).

O procedimento legislativo tem de seguir todos os trâmites e formalidades previstos na Constituição. As Constituições exigem para a confecção de leis as condições de forma, cuja ausência impede a lei de nascer. A existência de vício de forma no procedimento exigido pela Constituição atinge de nulidade absoluta a lei em formação, tornando inexistente o texto promulgado.

A lei não é plena, através da configuração do ato complexo, da aglutinação das vontades envolvidas no processo de sua elaboração. Essa conjugação deve ocorrer de acordo com as normas previstas constitucionalmente. Ferido o procedimento constitucional de elaboração da lei, o ato legislativo é nulo, apesar da participação dos órgãos que o devem compor:

“O processo de elaboração legislativa não se exaure na votação pelo Poder Legislativo. Nos vários regimes a situação apresenta-se di-

(185) REALE, Miguel. “Elaboração Legislativa”, em *Reforma do Poder Legislativo no Brasil*. Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo, promovido pelo Centro de Extensão Cultural da Universidade de Brasília (18 de agosto a 24 de setembro de 1965) Câmara dos Deputados, Secretaria-Geral da Presidência, Brasília, 1966, pp. 114 e 115.

(186) VIRGA, Pietro. *Diritto Costituzionale*. Giuffrè-Editore, 1979, pp. 269 e 270.

(187) SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución* (p. 186).

(188) RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. *Diritto Costituzionale*. 1949, vol. I, pp. 433 e 434.

ferente. No regime parlamentar, ao contrário do regime presidencial, a função legislativa apresenta-se mais integrada no Poder Legislativo. A Constituição italiana chega a afirmar que “a função legislativa é exercida coletivamente pelas duas Câmaras”. O Presidente da República ficou privado da sanção ou veto. Concede-se-lhe no regime constitucional peninsular a faculdade de pedir reexame (*richiesta di riesame*).

No regime presidencial, o veto exprime a participação ativa do Governo na direção da coisa pública. A doutrina norte-americana consagra a tese da participação no processo legislativo através do veto” (189).

Convém reparar que na medida em que o Poder Executivo substitua as Câmaras no processo de elaboração legislativa, as oportunidades da “recusa” governamental diminuem, chegando-se a falar em “veto legislativo”.

No sistema presidencial norte-americano ocorre a tendência mais frequente para o seu exercício.

O parlamentarismo contribui para nova trajetória do exercício do veto:

“O mesmo mecanismo que deslocou as competências do Chefe do Estado para a órbita do Gabinete responsável fez 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 acordo do Gabinete, tornado explícito com o *contre-seing* 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 se utilizasse o veto”.

Os estudos referentes à elaboração das leis não podem ficar indiferentes aos aspectos da técnica legislativa. O legislador não pode distanciar-se das indicações de ordem técnica que devem estar presentes em todas as fases da elaboração normativa. “Todas as indicações de ordem técnica devem ser fornecidas ao legislador, a fim de que os ditames por ele exarados não se apresentem eivados de vícios, prejudicando a feitura das leis e sua interpretação, conduzindo-as ao veto em virtude dessas falhas. O texto da lei, seus artigos, incisos, parágrafos, itens e letras devem ser determinados e harmonizados pela boa técnica legislativa.

A apresentação formal do projeto deve distinguir-se pela concisão, sobriedade e clareza; não deve ter expressões ornamentais, sem efeito prático e efetivo, e sim apresentar uma redação perfeita, que facilite o trabalho do intérprete. Para tal, deve obedecer à sintaxe, ao ordena-

(189) ROSAS, Roberto. *Direito Sumular. Comentários às Súmulas do STF*, 1 a 600, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1978, p. 8.

mento sistemático das matérias e à divisão em assuntos, com redação aprimorada, de que, em parte, depende o seu prestígio” (190).

Ao participar do processo de elaboração legislativa, por meio do veto, o governante deve contribuir para o seu aprimoramento. Com ele o Executivo tem um instrumento positivo de liderança legislativa. Serve como mecanismo de fiscalização, de legalidade, de técnica ou de procedimento.

## 8 – O veto e a jurisprudência

### O verbete da Súmula Cinco

Várias são as decisões judiciais que motivam o controle judicial do veto. Discute-se, inclusive, ser o mandado de segurança meio idôneo, isto é, *remedium juris* próprio para análise no que diz respeito ao *quorum* para aprovação do veto:

“a) ilegalidade *ad causam*;

b) ausência de direito líquido e certo, próprio, específico, individual ou funcional, para justificar o pedido;

c) o ato da Assembléia de natureza interpretativa é soberano, diz respeito à sua função precípua de legislar e refoge, em tese, e em termos de princípios, à censura do Judiciário” (191).

Diversas indagações surgem, no que diz respeito ao controle jurisdicional, tendo em vista o direito positivo constitucional de cada Estado. A Constituição mexicana, por exemplo, não especifica as razões em que deva fundar-se o veto presidencial. Entretanto, os antecedentes do art. 72 da Constituição demonstram que as observações do Executivo a um projeto de lei só podem apoiar-se ou na anticonstitucionalidade do mesmo ou na sua inoportunidade, tendo em vista considerações jurídicas ou de conveniência pública.

CORWIN, ao comentar o veto presidencial nos Estados Unidos, afirma que ele derivou da convicção geral dos autores da Constituição de que, sem defesa contra o Legislativo, o Executivo breve se transformaria em nada (192).

As questões referentes ao veto têm gerado pronunciamentos do Judiciário como a que deu superfície à Súmula nº 5: “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo.”

O tema da consolidação inadequada da iniciativa do processo legislativo, por meio de sanção presidencial, tem sido objeto de discussões.

“Sustentava-se, com base na Súmula nº 5 do Supremo Tribunal Federal, que a sanção do projeto convalidava a falta de iniciativa do

(190) CUNHA, Therezinha Lucia Ferreira. “Veto e Técnica Legislativa”, *Revista de Informação Legislativa*, Subsecretaria de Edições Técnicas, Senado Federal, Ano 18, n. 72, out./dez., 1981, p. 60.

(191) MARTINS, Norma Izabel Ribeiro. “Veto”, *ob. cit.*, p. 175.

(192) FLORES, Antônio Carrillo. “O Executivo e as Leis Inconstitucionais”, *Revista Forense*, Ano 50, n.º 145, Fascículos 595 e 596, Rio de Janeiro, jan./fev., 1953, pp. 543 e ss.; REZEK, José Francisco. *Parecer*. Alcance do Veto fundado em contrariedade ao interesse público, *Revista Forense*, Rio de Janeiro, Ano 78, vol. 278, abril/maio/junho, 1982, pp. 169 a 171.

Poder Executivo. A Suprema Corte, contudo, reconheceu em julgado recente que esse verbete sustentava-se em jurisprudência construída durante a vigência da Constituição de 1946.

Três argumentos sustentaram a não-aplicação da Súmula nº 5, na vigência da atual Constituição. O primeiro deles consiste no fato de a legitimação pela sanção submeter o Poder Executivo a uma forma de pressão irresistível, especialmente se se considera o pressuposto da harmonia que deve reinar entre os Poderes do Estado. Por outro lado, ainda que o Executivo opusesse veto ao projeto, poderia ser rejeitado pelo Legislativo, o que provocaria a promulgação de uma lei manifestamente inconstitucional que vigoraria até à suspensão de sua execução. Por último, deve-se reconhecer que, ao tempo da Constituição de 1946, apenas era reconhecida uma prerrogativa ao Executivo, a que ele poderia renunciar pela sanção, a incidência da Constituição em vigor proíbe em termos absolutos a intromissão do Legislativo em matérias cujo exame de conveniência cabe à Administração.

Dai por que o poder de iniciativa é indelegável e não pode ser objeto de convalidação.

Outro exemplo de iniciativa reservada é aquela que é deferida aos Tribunais para propor ao Poder Legislativo, na forma dos arts. 115 — nº II, c/c art. 56 da Constituição, a criação ou extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos” (193).

A Súmula nº 5, decorrente de recurso em Mandado de Segurança nº 9.628, fez com clareza a exposição sobre o assunto que deveria conter-se na citada ementa sumular. Entendeu-se que, se o Executivo não veta, apesar de poder tê-lo feito na espécie, apóia-se na falta de sua iniciativa, pelo que concorda:

“Só um apego fetichista à letra da lei pode distinguir entre apoio dado *a priori*, com a iniciativa, e apoio dado *a posteriori*, com a sanção” (194).

Na evolução jurisprudencial brasileira encontram-se diversas decisões que podem ser tomadas para o exame da evolução doutrinária da Teoria Geral do Veto. No Mandado de Segurança nº 40/1955 considerou-se como constitucional o veto do governador a projeto de lei da iniciativa do Tribunal de Justiça, uma vez que a Constituição federal, como a estadual, não o incluem expressamente na matéria da competência exclusiva do Poder Legislativo:

“A regra geral da formação das leis, tanto na Constituição federal como na do Estado, é a da cooperação dos Poderes Legislativo e Executivo (Constituição federal, art. 65; Constituição estadual, art. 39). Os casos restritos da competência exclusiva do Legislativo são taxativamente enumerados em ambos os diplomas (Constituição federal, art. 66; Constituição estadual, art. 40) e não incluem a matéria cuja

(193) CASTILHO NETO, Arthur de. O Processo Legislativo. *Curso o Poder Legislativo*, n.º 5, Fundação Petrônio Portella, Fundação Milton Campos, Brasília, 1981, pp. 45 e 46.

(194) DIAS, José de Aguiar. *Notas à Súmula do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Rio, 1968, p. 35.



iniciativa se reserva ao Tribunal de Justiça. Por outro lado, subordinando-se à sanção do Chefe do Executivo, tanto na esfera federal como na estadual, as leis fixadoras dos vencimentos dos cargos públicos (incisos IV e VIII dos citados arts. 65 e 39), implícita é a prerrogativa daquele para negar a sua aprovação a projetos de lei a si apresentados para tal fim, pois a faculdade de aprovar é inseparável da de negar a aquiescência, estabelecendo ambas as Constituições o que se deve fazer no último caso.

A não-aprovação, o veto, é permitida, porém, em duas hipóteses (Constituição federal, art. 70, § 1º; Constituição estadual, art. 43), apreciáveis ambas, ou qualquer delas, pelo Poder Legislativo que pode recusá-lo, guardadas as condições constitucionais sobre sua votação. Com apoio numa das hipóteses foi o incriminado (motivo de interesse público) e a Assembléia Legislativa, a quem compete a sua apreciação, houve por bem aceitá-lo" (195).

No mesmo sentido, com apoio em decisões judiciais, transcreve WALDIR DOS SANTOS:

"Escapa ao controle judicial o exame da conveniência da lei. A conveniência da lei, no caso em tela, escapa ao controle jurisdicional e, se o juiz pretendesse enveredar por esse caminho, ofenderia ao princípio apreciáveis ambas, ou qualquer delas, pelo Poder Legislativo, que pode esquecer, constitui também uma das colunas mestras do Estado de direito" (Ap. 16.189-GB, DJ, 19-8-1966. Apenso, p. 155).

O mencionado autor aponta outras manifestações jurisprudenciais:

"O princípio da hierarquia das normas jurídicas, segundo o qual toda e qualquer regra de direito interno deve ser conforme à Constituição, envolve tanto a forma quanto o conteúdo das leis que lhe são inferiores hierarquicamente, a fim de que não possam contradizer, formal e materialmente, qualquer norma constitucional."

"As leis constitucionais rígidas são as que, por complementarem normas constitucionais, exercem um poder eliminativo sobre as leis posteriores contrastantes que, destarte, não têm eficácia para determinar a revogação daquelas que lhes foram antecedentes no tempo" (AMS 48.623-GB, DJ, 1-10-1965. Apenso, p. 466)."

"Para o STF, são válidos os atos praticados em conformidade com a legislação anterior, no mesmo dia da sanção da nova lei, mas antes da publicação, a partir da qual começa sua vigência" (RE 57.594-PE, DJ, 26-10-1966, p. 3.750) (196).

Em outro decisório o Supremo Tribunal Federal considerou o mandado de segurança como meio inidôneo para compelir a Assembléia Legislativa a mudar de critério interpretativo, no que diz respeito à sua deliberação atinente ao *quorum* para aprovação do veto.

(195) Direito Adquirido — Projeto de Lei — Veto. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, Ano 53, vol. 164, Fascículos 633 e 634, março/abril, 1956, p. 291; SANTOS, Waldir dos. "Lei, Sanção e Veto", em *O Regime Disciplinar do Servidor Público no Judiciário*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1981, 2.ª ed., pp. 51 e ss.

(196) SANTOS, Waldir dos. "Lei, Sanção e Veto", ob. cit., pp. 51 e ss.

Considerou-se inexistente direito líquido e certo, ameaçado ou violado por ilegalidade ou abuso de poder. O *writ* é meio inadequado para a defesa de lei em tese (197).

O exercício do poder de veto, apesar de estar cingido à constitucionalidade e ao interesse público, não pode, em si, ser considerado abusivo, visto que implica em juízo subjetivo e particular (198).

Existe uma instância prevista no texto constitucional competente para apreciar o veto presidencial, constituída pelas duas Casas do Congresso Nacional. O Supremo Tribunal Federal não pode antecipar-se à apreciação do Congresso Nacional, conhecendo do veto presidencial, argüido de extemporâneo. Afirmaram os impetrantes na espécie que o veto presidencial, oposto ao projeto de lei, foi comunicado ao Senado fora do prazo. O seu Presidente deveria recusá-lo de plano. Ao contrário, convocou as duas Câmaras do Congresso para dele conhecer. Deveria o Supremo Tribunal reconhecer a inoportunidade do veto, declarando sem efeito a decisão em contrário que o submeteu ao Congresso Nacional e promulgar o projeto?

“Em verdade, há uma instância prevista no texto constitucional para a apreciação do veto presidencial. São as duas Câmaras do Congresso Nacional, em sessão conjunta, conforme dispõe o art. 70, § 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.”

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

A prioridade do Congresso Nacional, para conhecer do veto, se impõe, por ser ele um dos elos, ou trâmites, da elaboração legislativa, de cuja natureza participa, conforme tive oportunidade de recordar em trabalho recente (*As Atribuições Constitucionais do Poder Executivo*, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 31, pp. 4 e 5) (199).

A jurisprudência tem admitido que, vetado, parcialmente projeto aprovado pela Câmara, cabe ao Prefeito, no prazo legal, remeter àquela as razões do veto, não obstante poder promulgar a parte não vetada. E, se repelido o veto, a parte vetada passa a integrar a lei anteriormente promulgada (200).

(197) Recurso de Mandado de Segurança nº 7.064, STF, *Revista de Direito Administrativo*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 68, abr./jun., 1962, p. 250.

(198) Lei — Veto — Promulgação. Representação nº 1.065-1, Supremo Tribunal Federal, *Revista de Direito Administrativo*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 146, outubro/dezembro, 1981, p. 200.

(199) SILVA, Carlos Medeiros. *Parecer. Veto — Apreciação Judicial — Incompetência do Supremo Tribunal Federal*, *Revista Forense*, Rio de Janeiro, Ano 55, vol. 179, Fascículos 663 e 664, setembro/outubro, 1958, pp. 81 a 83.

(200) *Revista de Direito Público*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, Ano VII, n.º 28, março/abril, 1974, pp. 236-37.