PAULO MASSI DALLARI

**O Instituto do Veto Presidencial no
Constitucionalismo Brasileiro Contemporâneo**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2015

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Sebastião Tojal, que aceitou orientar este trabalho sobre um tema tão específico, meu profundo agradecimento pela oportunidade, pelos ensinamentos e pela serenidade mesmo nos momentos mais duros.

Também devo muitos agradecimentos à minha família, em especial a meu pai, Pedro Dallari, cuja vivência nos trabalhos da Constituinte coloriu parte da aridez dos documentos oficiais, e à minha mãe, Marina Massi, cujo senso prático interdisciplinar sempre me socorreu ao longo do percurso. Aos meus avós Dalmo e Sueli Dallari, eternas inspirações.

À amiga e colega Carolina Cutrupi, sem cujas pesquisas e incontáveis tabelas de apoio este trabalho não estaria completo, meu sincero obrigado.

A Fernando Haddad, Francisco Macena e Leonardo Barchini Rosa, igualmente meu agradecimento por compreenderem, valorizarem e me apoiarem nos dias em que a dedicação aos estudos demandou concessões na rotina profissional.

E como o tema desta Dissertação começou inadvertidamente em 2008, quando eu fui apresentado ao dia a dia do processo legislativo e dos vetos presidenciais na Casa Civil da Presidência da República, não posso deixar de agradecer a Sérgio Tam Renault, Beto Vasconcelos e Ivo Corrêa, que acreditaram e me guiaram por esse caminho, e às equipes da Subchefia para Assuntos Jurídicos e da Subchefia para Assuntos Parlamentares que me instruíram e orientaram na arte dos vetos.

DALLARI, Paulo Massi. **O instituto do veto presidencial no constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. 2015, 104 fls. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

RESUMO: Nos Estados republicanos modernos, o sistema de freios e contrapesos é um dos modelos institucionais responsável por assegurar o equilíbrio entre os Poderes e prevenir abusos por parte dos governantes. Dois questionamentos podem ser encontrados na literatura brasileira sobre o tema e fundamentam esta Dissertação: um geral sobre o suposto poder excessivo que o nosso sistema político confere ao Poder Executivo e outro, específico, de que nesse contexto, o veto teria um papel central na supremacia do presidente da república sobre o Congresso Nacional no âmbito do processo legislativo. Partindo dessas premissas, a pesquisa avalia se essas características estão condizentes com as expectativas e o desenho institucional proposto para o Estado brasileiro pela Assembleia Nacional Constituinte – ANC de 1987. Com base nos anais da ANC e em referências históricas, conclui-se que, ao menos no tocante ao instituto do veto presidencial, o modelo de preponderância do Poder Executivo observado no processo legislativo decorreu de uma opção deliberada e reafirmada pela elite política em 1988, quando da promulgação da Constituição.

Palavras-chave: veto, separação de poderes, processo legislativo, presidente da república, Congresso Nacional, Poder Executivo, Poder Legislativo, Assembleia Nacional Constituinte.

DALLARI, Paulo Massi. **Presidential veto in the contemporary Brazilian constitutionalism**. 2015, 104 p. Dissertation (Master in State Law) – Faculty of Law, University of São Paulo.

ABSTRACT: In modern republican states, the system of checks and balances is one of the institutional models responsible for ensuring the balance between powers and preventing abuses by rulers. Two issues can be found in the Brazilian academic literature on the matter that underlie this Dissertation: one concerning the alleged excessive power that our political system grant to the executive branch, and another one more specific that, in this context, the veto would have a main role in the supremacy of the President of the Republic over Congress in the legislative process. Beginning with these assumptions, this research evaluates whether these characteristics are consistent with the expectations and the institutional design proposed for the Brazilian State by the National Constituent Assembly (ANC) of 1987. Based on the ANC records and historical references, it concluded that, at least in regard to the presidential veto institute, the preponderance of the executive branch model observed in the legislative process derived from a deliberate and reaffirmed choice made by the political elite in 1988, at the promulgation of the Constitution.

Keywords: veto, separation of powers, legislative process, President of the Republic, Congress, Executive Branch, Legislative Branch, National Constituent Assembly.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. BREVE LOCALIZAÇÃO HISTÓRICA.....	12
3. FUNDAMENTOS DO VETO NA CONSTITUIÇÃO NORTE-AMERICANA....	18
4. HISTÓRICO DO VETO PRESIDENCIAL NO BRASIL	27
5. VETO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987	34
5.1. Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo	43
5.1.1. Subcomissão do Poder Legislativo	43
5.1.2. Subcomissão do Poder Executivo.....	50
5.1.3. Consolidação na Comissão Temática	53
5.2. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	61
5.3. Comissão de Sistematização	64
5.4. Plenário e Comissão de Redação	77
5.5. Os resultados da Constituinte	82
6. OS 25 ANOS DO VETO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	87
6.1. As emendas constitucionais e as modificações pós 1988.....	87
6.2. A aplicação do veto pelo Poder Executivo.....	90
6.3. A revisão do veto pelo Poder Legislativo.....	93
7. CONCLUSÃO	98
8. BIBLIOGRAFIA.....	103

1. INTRODUÇÃO

A separação de Poderes é hoje um dos dogmas do Estado democrático moderno. Há alguns séculos a Teoria do Estado avança no sentido de afirmar que a sua aplicação no sistema jurídico é fundamental para o controle do poder estatal, para o resguardo dos direitos individuais e de minorias e para a manutenção dos princípios democráticos. Com seu desenvolvimento teórico, sistemas institucionais de freios e contrapesos foram criados para assegurá-la, resultando em uma das fórmulas institucionais mais eficazes para evitar o arbítrio e os excessos praticados por governantes. Trata-se de um sistema apoiado na lógica de que só o poder pode controlar o poder.

A proposta deste trabalho é avaliar o instrumento do veto do Poder Executivo, mais especificamente do presidente da república, que é uma das ferramentas disponíveis hoje no Brasil no contexto desse sistema. Parte-se do pressuposto de que o veto é essencial à garantia do equilíbrio entre os Poderes, entendimento que não encontra resistência na doutrina constitucional contemporânea. Sua relevância para a produção legislativa é inequívoca ao se observar que a sanção é uma etapa obrigatória do processo. Ou seja, cada uma das 5.492 leis federais promulgadas entre outubro de 1988 e dezembro de 2014 passaram pela avaliação presidencial, de modo que o veto tem hoje um papel central na forma como produzimos legislação no Brasil:

No Brasil, em especial, a sanção constitui-se requisito essencial à formação da lei. Pode-se afirmar, inclusive, que se equivocam aqueles que imaginam serem a sanção ou seu oposto – o veto – meros ritos de finalização. O poder do Executivo neste caso costuma ser decisivo. Sua força é tamanha que chega a ser considerada, não apenas como uma fase do Processo Legislativo, mas como uma forma de interferência legislativa indireta. Sua existência significa que os legisladores devem de alguma forma, antecipar o desejo do Presidente com relação à determinada matéria.¹

---

1 LOIS, Cecilia Caballero (coord.). Separação de Poderes – Vício de Iniciativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, 58 páginas. Pesquisa do Programa Pensando o Direito. Disponível em

Some-se também o fato de as competências legislativas da União serem amplas e as leis ordinárias e complementares poderem abarcar praticamente todas as matérias passíveis de serem reguladas pelo Estado. Além disso, o modelo foi adotado, por simetria, nas constituições estaduais e em leis orgânicas municipais como parte das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo de cada ente. Assim, o veto pode virtualmente afetar qualquer setor, grupo ou mesmo indivíduo em nossa sociedade.

Alguns vetos receberam maior atenção da imprensa em geral, fruto de relações mais conflituosas entre os Poderes Legislativo e Executivo em anos recentes. Em alguns casos, a fase de sanção presidencial foi um verdadeiro terceiro turno na disputa tanto jurídica quanto política após a aprovação nas duas Casas congressuais, e teve ampla cobertura jornalística. Exemplo de grande destaque foi o processo de aprovação do novo Código Florestal, hoje a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que mobilizou amplos setores da sociedade durante sua tramitação no Poder Legislativo, e que continuaram mobilizados com campanhas populares como a *Veta Dilma!*. O processo legislativo no âmbito do Congresso Nacional também foi afetado pela nova proeminência pública dos vetos, com decisões judiciais que impuseram mudanças nos procedimentos usualmente adotados, como a necessidade de se respeitar a ordem cronológica para a votação, o trancamento de pauta e o fim da votação secreta.

Mesmo sendo intensamente utilizado, inclusive em matérias legislativas altamente sensíveis, o artigo 66 da Constituição resiste com poucas alterações desde 1988. As duas emendas constitucionais que o modificaram,² fizeram-no de forma apenas localizada e em decorrência de alterações em outros assuntos que fogem ao núcleo do instrumento. Trata-se de algo surpreendente se confrontado com o fato de o texto constitucional já ter sido emendado 73 vezes, algumas delas para modificar ou criar justamente instrumentos do sistema de freios e contrapesos. Nesse período, as Medidas Provisórias sofreram profundas modificações em 2001, criou-se os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público em 2004 e a Ação Declaratória de Constitucionalidade em 1993, e de tempos em tempo aventa-se a possibilidade do Congresso Nacional vetar decisões do Supremo Tribunal

---

<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/volume-14-separacao-de-poderes-e-vicio-de-iniciativa/>. Acesso em: 1º de março de 2015.

2 Emendas Constitucionais nº 32, de 11 de setembro de 2001, e nº 76, de 28 de novembro de 2013.

Federal em matéria de controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, como ocorreu com a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 33, de 2011.

Paralelamente, o processo legislativo no âmbito do Congresso Nacional é amplamente regulado por regimentos internos e pela própria Constituição. Todos os projetos devem passar por inúmeras comissões e serem relatados por diferentes parlamentares, dispondo de recursos internos e prazos mínimos para a apresentação de emendas e para debates. Já as decisões do Supremo Tribunal Federal em matéria de controle de constitucionalidade se submetem a ritos e processos argumentativos detalhados e de alta complexidade, que incluem a manifestação da Advocacia-Geral da União, do Ministério Público e, mais recentemente, incorporaram a possibilidade de se realizar audiências públicas como forma de permitir a participação direta da sociedade civil. O veto, no entanto, permanece uma decisão solitária, com poucas balizas procedimentais – vetar apenas dispositivos inteiros e no prazo máximo de 15 dias úteis – e exigências formais amplas quanto ao embasamento da decisão. Segue como um processo hermético, pautado pelas amplas prerrogativas conferidas ao Poder Executivo na Constituição de 1988, e pouco conectado com as mudanças que vêm ocorrendo na relação do Estado com a sociedade.

A doutrina especializada disponível sobre o veto no Brasil ainda é restrita. Além dos manuais de direito constitucional que, via de regra, oferecem referências básicas sobre o instituto e sua aplicação, temos livros com foco no processo legislativo que também o abordam. Os trabalhos doutrinários mais detalhados sobre o poder de veto do presidente da república costumam se referir a aspectos materiais de vetos específicos ou no impacto que estes exercem sobre a legislação, a economia, as relações sociais ou nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Entre os autores nacionais que já trataram da evolução do veto no Brasil, destaca-se Ernesto Rodrigues,³ que possui um estudo mais abrangente e amplamente utilizado como referência nos manuais e pesquisas sobre o tema. A ciência política vem desenvolvendo trabalhos sobre o assunto, em especial por autores norte-americanos, mas com foco nas relações de poder e no impacto do veto no processo político, inspirada, por exemplo, na obra de Charles Cameron, *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Em

---

3 RODRIGUES, Ernesto. O veto no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1981; e RODRIGUES, Ernesto. O veto no direito comparado. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1991.

pesquisa feita nas bases digitais da Universidade de São Paulo, foram localizados apenas dois trabalhos de pós-graduação voltados ao veto. O primeiro é de Sérgio Resende de Barros, apresentado como conclusão do programa de mestrado em 1987 nesta Faculdade de Direito, sob o título *O veto: uma proposta para a nova república*. O segundo é de Maurício Assumpção Moya, apresentado como conclusão do programa de doutorado da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas desta Universidade de São Paulo em 2005, sob o título *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*.⁴

A relevância do veto e a restrita produção acadêmica justificariam por si só a pretensão de se aprofundar no estudo dessa matéria, porém ainda é necessário delimitar o foco do que será efetivamente trabalhado, dada a amplitude de enfoques que o tema permite. Barros faz um apanhado histórico e teórico do veto para iluminar o caminho para a Constituinte que estava por vir. Já Moya avaliou a aplicação do veto no Brasil entre 1988 e 2000, concluindo que, longe de ser um mecanismo de equilíbrio entre os Poderes, o veto revelou-se como “mais uma face da predominância do Executivo no processo legislativo brasileiro”.⁵ Em dois parágrafos específicos, que pela relevância para o presente estudo merecem ser transcritos, Moya defende que a realidade brasileira contraria tanto a teoria de Montesquieu quanto o que os federalistas norte-americanos consideravam adequado em termos de organização do Estado e aplicação da separação entre os Poderes:

No Brasil, o poder de agenda e o poder de veto estão combinados em um só ramo do governo, o Executivo, algo expressamente condenado nas obras de Montesquieu e dos federalistas norte-americanos. A distribuição de Poderes no sistema político

---

4 Moya tece a mesma consideração sobre a parca produção acadêmica sobre o veto: Ainda que, nos últimos quinze anos, os estudos a respeito da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil tenham crescido em número e qualidade, questões ligadas ao uso do veto muito raramente foram abordadas pelos cientistas políticos brasileiros. Boa parte desses estudos tratou do papel conjunto dos dois Poderes acima na elaboração de leis durante o período posterior a 1988, com especial ênfase sobre as atribuições legislativas do presidente brasileiro e os outros recursos de que ele dispõe para pautar o funcionamento do Congresso e influenciar as atividades dos legisladores. Entretanto, o poder de veto permaneceu quase totalmente ignorado, apesar de ser a única prerrogativa legislativa do Executivo considerada fundamental para o equilíbrio do sistema de separação de poderes por Montesquieu e pelo federalistas norte-americanos. MOYA, Maurício Assumpção. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese de doutorado, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Políticas da Universidade de São Paulo, 2005, p. 155.

5 Idem, p. 161.

brasileiro desequilibra fortemente o mecanismo de freios e contrapesos em favor do presidente, dando a ele amplos recursos para que faça prevalecer a sua vontade. Sua posição em relação ao processo legislativo é extremamente confortável, pois além de ser o primeiro responsável por avaliar se cada projeto aprovado deve ou não entrar em vigor, ele também detém amplos recursos que facilitam a aprovação de suas políticas.

Quando não conseguiram influenciar a atividade dos parlamentares de forma a evitar que projetos indesejados fossem aprovados, os diferentes presidentes brasileiros usaram sem moderação o poder de negar sanção a esses projetos, contrariando as previsões de Hamilton de que uma medida extrema como o veto raramente seria adotada. Tem-se assim que, no Brasil, o veto, um instrumento concebido para que o Executivo pudesse conter eventuais abusos do Poder Legislativo, é na verdade usado de forma quase abusiva pelo próprio Executivo para evitar que as propostas do Legislativo adquiram o *status* de lei, impedindo assim que os parlamentares exerçam plenamente a sua principal função, a de legislar.⁶

A conclusão de Moya decorre da observação dos padrões de veto e dos elementos externos que podem influenciar as decisões, um enfoque bastante característico da forma como a ciência política trabalha esses instrumentos constitucionais. Partindo das conclusões constantes dos dois parágrafos transcritos, que coincidem com as inquietações do autor da presente dissertação, é possível posicionar questões que são de interesse para o estudo do Estado brasileiro sob a óptica da Teoria do Estado.

Ainda que se possa argumentar que diversos fatores, jurídicos e não jurídicos, influenciam o desenvolvimento de um instrumento ou a aplicação de uma norma, o desenho de uma instituição como o Estado não é aleatório. Ele é estabelecido e modificado com determinados objetivos em vista, que devem ser reavaliados ao longo do tempo juntamente com os instrumentos criados para alcançá-los. Como já apontava Montesquieu:

---

6 Idem, p. 161.

elas, as leis, devem ser de tal forma apropriadas para o povo para o qual são feitas, que será grande coincidência se as leis de uma Nação servirem para outra. Cumpre correspondam elas à natureza e ao princípio do Governo constituído, ou que se quer constituir, seja por formarem-no, como acontece com as leis políticas, seja por manterem-no, como fazem as leis civis.⁷ No caso brasileiro, o processo de redemocratização do país colocou novos objetivos, e cada dispositivo da Constituição de 1988 possui um propósito. O instituto do veto não escapa a esse fato, e, a partir das conclusões de Moya, espera-se poder responder se aquele era o resultado esperado quando os constituintes de 1987 redesenharam o veto presidencial para o período democrático que se iniciava.

Para responder a esse questionamento, pretende-se inicialmente buscar parâmetros históricos para a origem do veto e sua aplicação nos Estados modernos. A referência principal nessa primeira fase é a Constituição norte-americana de 1789, apontada pela doutrina brasileira como inspiração para o modelo brasileiro. Para compreendê-la, adotamos os textos clássicos dos federalistas,⁸ que expõem as preocupações de fundo com a estabilidade da União, sua visão da separação dos Poderes, o papel a ser desempenhado pelo Executivo e, finalmente, a inserção do veto presidencial nesse contexto.

Dotados, então, de referências que permitam lastrear a análise do caso brasileiro, far-se-á uma breve visita às constituições nacionais para enfim se chegar à Constituição de 1988, origem do modelo hoje em vigor. Para a avaliação desta última, os fartos anais da Assembleia Nacional Constituinte – ANC de 1987 – disponibilizados para consulta nos sítios eletrônicos do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal⁹ – permitem apreciar cada um dos debates, audiências públicas, relatórios e emendas do período. A proposta, neste caso, é mapear todo o trajeto para a aprovação da redação do atual artigo 66,

---

7 MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. *O espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 6ª ed., 1999, p. 83.

8 MADISON, James, HAMILTON, Alexander, e JAY, John. *The Federalist Papers*. Belo Horizonte: Líder, 2003.

9 Disponível em: <http://www.congressonaconal.leg.br>; <http://www.camara.leg.br> e <http://www.senado.leg.br>. Acessos em: 1º de março de 2015.

passando pelos textos apreciados e aprovados nos pareceres e a documentação de apoio, destacando o que foi considerado e descartado ao longo da tramitação. Por fim, sob uma óptica de aplicação institucional do veto e as fases de sua apreciação, serão apresentados dados quantitativos de sua utilização, com base nas expectativas decorrentes da ANC.

2. BREVE LOCALIZAÇÃO HISTÓRICA

Estudiosos do veto pelo Poder Executivo apontam origens remotas para esse instrumento. Sérgio Resende de Barros, em *O Veto: uma proposta para a nova república*, sua dissertação de mestrado apresentada nesta Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 1987, recorre à tese de Luiz Navarro de Britto:

Além disso, Luiz Navarro de Britto sugere possíveis raízes do veto, remotíssimas, nas antigas pólis gregas. Remonta ao longínquo. Aventa “um esboço de veto”, encontrado na Grécia monárquica, sob forma de consulta popular. Com efeito, o basileu, para tomar decisões, convocava a assembleia dos cidadãos, com o fito de assistir às reações destes sobre os projetos. A assembleia não discutia. Nem cotava. Era espectadora. O rei falava. A assembleia registrava. “Mas, suas reações, traduzidas pelos gestos e pelos murmúrios dos cidadãos, eram também uma maneira de tornar conhecidas as aspirações do povo e, frequentemente, estimulavam a prudência do legislador. Aí está, talvez, a primeira forma do veto, se bem que exercida por uma Assembleia, de forma simbólica e de efeitos aleatórios.”¹⁰

Maurício Assunção Moya, em tese de doutorado defendida em 2006 perante a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, destaca também a presença do veto no direito romano, com o *intercessio*:

Entre as instituições romanas, o poder de veto aparece no início da República, por volta de 500 a.C., sob a forma do *intercessio*. Tal instrumento foi inicialmente utilizado pelos tribunos, representantes dos plebeus (populares), com o objetivo de impedir usurpações e outros atos violentos inspirados pelos patrícios (nobres) e executados pelo Senado ou pelos cônsules. O *intercessio* caracterizava-se como um veto absoluto, pois

---

10 BARROS, Sérgio Resende de. *Veto: uma proposta para a Nova República*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1987, p. 12.

tornava definitivamente sem força de lei a norma aprovada, tornando-a apenas uma expressão de opinião.¹¹

Não obstante as referências históricas, o fato é que a formulação do mecanismo do veto a projetos de lei pelo Poder Executivo em moldes similares ao atual ocorre apenas no século XVIII, com a Constituição norte-americana. Isto dependeu do desenvolvimento dos pilares do Estado Moderno e das teorias que o sustentam, em especial a da separação de poderes.

A relevância atual dessa teoria fica evidente na Constituição de 1988, que a incorpora como cláusula pétrea, impedindo, de antemão, qualquer modificação que pretenda aboli-la. Derruba-se a Constituição antes de se atingir a separação de poderes. Os exemplos internacionais são igualmente vastos, sendo difícil até mesmo imaginar um Estado que possa ser considerado democrático e de direito que não disponha de alguma forma de divisão nas suas funções internas pela qual uma parte disponha de ferramentas para o controle das demais e seja por elas da mesma forma controlada.

Para a adequada compreensão da teoria da separação dos Poderes é necessário retornar ao século XVII, quando Thomas Hobbes, em *Leviatã*, traça o cenário sombrio para convivência entre os homens e aponta o caminho para a centralização do poder na estrutura do Estado como a melhor forma de se evitar que os seres humanos permaneçam em guerra permanente. O Estado é, portanto, antes de qualquer outra coisa, poder e força:

à multidão assim unida numa só pessoa se chama estado, em latim *civitas*. É esta a geração daquele grande *Leviatã*, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele *Deus Mortal*, ao qual devemos, abaixo do *Deus Imortal*, nossa paz e defesa. Pois graças a essa autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades

---

11 MOYA, Maurício Assumpção. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese de doutorado, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Políticas da Universidade de São Paulo, 2005, p. 26.

de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros.¹²

John Locke,¹³ no mesmo século, e Jean-Jacques Rousseau,¹⁴ já no século XVIII, também discorreram sobre a centralização do poder no Estado. Seus escritos, porém, não apenas partem de pressupostos menos terríveis sobre a natureza humana, como passam a demonstrar maior preocupação com a necessidade de controle do poder do Estado, de modo a evitar a opressão exacerbada dos cidadãos e garantir que a sociedade exercesse maior participação nas decisões dos governantes.

A partir da compreensão dos riscos que a centralização do poder no Estado poderia representar, diversos mecanismos e desenhos institucionais passaram a ser formulados para limitar esse poder e reforçar o controle sobre o Estado. Entre os mais essenciais e, inclusive, basilares para o veto, é a divisão de funções estatais em diferentes estruturas do Estado, cada uma delas submetida à sua própria lógica e organização.

Alinhada com os alertas de Locke e Rousseau, sua origem numa forma mais próxima da que veio a ser adotada nos Estados modernos está em Montesquieu. Como se verá mais adiante, Montesquieu é reiteradamente citado pelos federalistas norte-americanos da época de sua Constituição e é a base para o próprio instrumento do veto. Em seu livro *O espírito das leis*, escrito em 1748, o autor aponta a necessidade da divisão das funções:

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos

---

12 HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 3ª ed., 1983, p. 105.

13 LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. Petrópolis: Vozes, 1994.

14 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Leme: Edijur, 2ª ed., 2010.

seria arbitrário: pois o Juiz seria Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor.

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.¹⁵

Temos, portanto, que há alguns séculos a Teoria do Estado avança no sentido de afirmar que sua implementação no sistema jurídico é essencial para o controle do poder e para o resguardo dos direitos individuais e de minorias e dos princípios democráticos. Trata-se de uma das fórmulas institucionais mais eficazes para evitar o arbítrio e os excessos praticados por governantes, apoiando-se no princípio lógico de que só o poder pode controlar o poder. Como destacou o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em seu livro *Do processo legislativo*:

Essa organização se baseia, pois, numa classificação das funções do Estado que não era nova ao ser consagrada, já que Aristóteles a esboçara cerca de vinte séculos antes, e numa concepção, por assim dizer, mecânica do equilíbrio político. De fato, a separação entre os órgãos incumbidos de cada uma das funções do Estado produziria, esperava Montesquieu e com ele os constituintes dos séculos XVIII e XIX, um sistema de freios e contrapesos, essencial para a defesa da liberdade individual. Só assim se estabeleceria a segurança para os indivíduos, só assim um cidadão não precisaria temer a outro cidadão.¹⁶

Autores contemporâneos continuam a defender a separação dos Poderes como elemento indispensável ao controle do Estado. Do século XVIII até o momento, no entanto, essa teoria foi sofrendo inúmeras modificações e aprimoramentos. Na teoria atual já não se utiliza a ideia da separação plena, e o próprio pressuposto de que “o poder é uno e indivisível”¹⁷ a inviabilizaria. A

---

15 MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. *O espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 6ª ed., 1999, p. 167.

16 FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 7ª ed., 2012, p. 82.

17 ARAUJO, Luiz Alberto David, e JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 15ª ed. 2011, p. 348.

autonomia passou a ser vista como relativa, de modo que os Poderes sejam separados, mas dotados de pontos de contato que permitam que um controle o outro. Como sugere Hans Kelsen, “a significação histórica do princípio chamado ‘separação dos poderes’ encontra-se precisamente no fato de que ele opera antes contra uma concentração que a favor de uma separação de Poderes”.¹⁸ O que se busca, portanto, é que a tensão permanente de um sobre o outro os conduza a um ponto de equilíbrio ou de harmonia.

Nesse contexto, desenvolveram-se a desenhos institucionais que impõem o trâmite dos principais atos e processos produzidos no âmbito do Estado por mais de um Poder. Se essa imposição não é prévia à decisão final, ao menos estão disponíveis mecanismos que conferem a um Poder a prerrogativa de interferir ou revisar a decisão de outro. “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, como roga o artigo 5º, inciso XXXV da Constituição de 1988, talvez seja o exemplo mais típico para essa interrelação. É sobre essa mesma base que se iniciam as discussões que levaram à instituição do veto como o conhecemos e aplicamos hoje e, ao conjunto desses desenhos institucionais, chamou-se de sistema de freios e contrapesos.

O veto presidencial é uma das ferramentas disponíveis hoje no Brasil no contexto desse sistema.¹⁹ Ao seu lado estão mecanismos como as matérias de iniciativa reservada, as Medidas Provisórias, as Comissões Parlamentares de Inquérito, o controle de constitucionalidade, os órgãos de controle externo – como os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público –, e a elaboração dos orçamentos públicos com etapas nos três Poderes e participação popular.

Ferreira Filho também apresenta a separação dos Poderes sob um olhar um tanto menos ferramental, no âmbito de um sistema jurídico, apontando-a como forma de pacificação social:

---

18 KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, Kelsen, 2005, p. 402.

19 O próprio Montesquieu, em *O Espírito das Leis*, já mencionava a hipótese de intervenção do Poder Executivo nos atos do Poder Legislativo. No entanto, naquele contexto, referia-se ao veto absoluto que a monarquia inglesa dispunha sobre os atos do Parlamento, e não apenas sobre a leis ou normas já produzidas e aprovadas: *Se o Poder Executivo não tiver direito de frear as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico. Porque, podendo atribuir-se todo poder imaginável, aniquilará os demais poderes*. MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. *O espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 6ª ed., 1999, p. 176.

Subjacente à “separação de Poderes”, pregada no plano político está uma concepção da distribuição de forças sociais, bem como de seu peso específico. Via Montesquieu na realidade de seu tempo três forças políticas em tensão, das qual poderia resultar uma luta de morte mas em cuja conciliação, em cujo equilíbrio estava a fórmula infalível da liberdade de todos e de cada um. Rei, nobreza e povo eram essas três forças, das quais a primeira, pelas instituições vigentes, açambarcava todo o poder, do qual abusava.²⁰

Essa visão insere mais um elemento para a análise de qualquer mecanismo de garantia da separação dos Poderes: o contexto histórico. Ainda que se possa alinhar Hobbes, Locke, Rousseau e Montesquieu para remontar a evolução doutrinária que nos leva a impor a existência do veto, entre outros mecanismos, para garantir a manutenção de um Estado estável e controlável, permanecem possíveis inúmeras combinações aptas a compor um arranjo político-institucional adequado.

Retomando as origens distantes vistas no início deste capítulo, Sérgio R. de Barros mostra a conexão direta entre o contexto social e o arranjo institucional desde os primórdios da ideia de um poder de veto e que se verá mantida em todos os momentos apreciados neste trabalho:

Não obstante pudesse gerar algumas crises, a “intercessio” – o veto entre os romanos – teve a finalidade maior de contrabalançar o conflito de poderes na classe dominante (veto do cônsul) ou o conflito entre classes, dominante e dominada (veto do tribuno da plebe).

Aí se revela o talento dos romanos. Anteciparam o sistema de dividir o poder para frear o poder pelo próprio poder do Estado, já que ele é soberano no mundo social, não se enxergando nesse mundo um poder maior que possa freá-lo.²¹

---

20 FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 7ª ed., 2012, p. 132.

21 BARROS, Sérgio Resende de. *Veto: uma proposta para a nova República*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1987, p. 15.

3. FUNDAMENTOS DO VETO NA CONSTITUIÇÃO NORTE-AMERICANA

Como apontado no capítulo anterior, a Constituição norte-americana é uma referência fundamental para o veto presidencial. Além de ser a primeira Constituição Republicana a adotá-lo, serviu de inspiração para muitos outros textos constitucionais, inclusive brasileiros, e tem o veto como elemento importante para garantir o equilíbrio entre os Poderes e, como se verá mais adiante, assegurar a própria manutenção do Estado.

No entanto, já no começo do século XVIII, e, portanto, antes mesmo da Constituição, as colônias britânicas na América do Norte já conheciam esse instrumento, inspirado no modelo adotado pelo rei da Inglaterra sobre as deliberações do Parlamento, que neste caso era um poder atribuído aos respectivos governadores. As colônias já dispunham, à época, de grande autonomia em relação à Inglaterra²² e, em termos institucionais, possuíam Poderes separados entre Legislativo, Executivo e Judiciário e em pleno funcionamento.²³ Assim, quando em 1776 as treze colônias britânicas na América do Norte reunidas no Segundo Congresso Continental declararam sua independência do Império Britânico²⁴ e, em seguida estabeleceram os fundamentos de uma Confederação,²⁵ já havia nelas alguma tradição institucional pautada pelos mesmos princípios que Montesquieu defendia.

Dez anos depois, em 1786, representantes dos Estados da Confederação se reuniram na chamada Convenção da Filadélfia para debater um novo documento que reorganizaria a União. A história então recente daqueles

---

22 THWAITES, Reuben Gold. *The Colonies: 1492-1750*. Nova Iorque: Longmans, Green & Co., p. 282. Disponível em: <https://archive.org/stream/colonies1492175000thwa#page/282/mode/2up>. Acesso em 1º de março de 2015.

23 HART, Albert Bushnell. *Formation of the Union: 1759-1829*. Londres e Bombay: Longmans, Green & Co., 1897, p. 15. Disponível em: <https://archive.org/stream/formationofunion01hart#page/14/mode/2up>. Acesso em 1º de março de 2015.

24 Connecticut, Delaware, Georgia, Maryland, Massachusetts Bay, New Hampshire, New Jersey, New York, North Carolina, Pennsylvania, Rhode Island and Providence Plantations, South Carolina e Virginia.

25 A Confederação norte-americana basicamente assegurava a independência e a autonomia de cada um dos membros e criava um governo central com poderes bastante restritos, essencialmente voltados à coordenação das atividades de defesa.

Estados ditava as preocupações e as prioridades dos Constituintes, com focos muito claros em segurança e estabilidade. A independência e as disputas entre os Estados Confederados no período confederado, sem que o governo central tivesse poderes reais para intervir e harmonizar as relações, deixaram marcas claras nos textos federalistas e em documentos oficiais da época. A moção original não aprovada para a convocação da Convenção da Filadélfia, mencionava expressamente a concordância do Congresso quanto à ineficiência do Governo Federal como justificativa para a revisão constitucional.²⁶ O texto aprovado em seguida foi suavizado, mas permaneceu claro quanto à questão de se estabelecer *a firm national government*:

Whereas there is provision in the Articles of Confederation and the perpetual Union for making alterations therein by the Assent of a Congress of the United States and of the legislatures of the several States; And whereas experience hath evinced that there are defects in the present Confederation, as a mean to remedy which several of the states and particularly the state of New York by express instructions to their delegates in Congress have suggested a Convention for the purposes expressed in the following resolution and such Convention appearing to be the most probable mean of establishing in these states a firm national government.

Resolved that in the opinion of Congress it is expedient that on the second Monday in May next a Convention of delegates who shall have been appointed by several States be held at Philadelphia for the sole and express purpose of revising the Articles of Confederation and reporting to Congress and the several legislatures such alterations and provisions therein as shall when agreed to in Congress and confirmed by the States render the federal Constitution adequate to the exigencies of Government and the preservation of the Union.²⁷

---

26 *Journals of the Continental Congress*, Volume 32, p. 71. Disponível em versão eletrônica em <http://memory.loc.gov>. Acesso em 1º de março de 2015.

27 *Idem* p. 73.

Assim, o plano de fundo da elaboração da Constituição norte-americana é o esforço para garantir a segurança e a estabilidade da nova nação. Buscava-se equilibrar os interesses internos dos diversos Estados que vinham de uma tradição de autonomia mesmo no período colonial, mas ao mesmo tempo assegurando a união, que era vista como a única alternativa de proteção face às ameaças externas. Como apontaram os federalistas, “o primeiro objeto de todos os que merecem a atenção de um povo livre e prudente é o cuidado da sua segurança”,²⁸ e, nesse contexto, “podem-se temer as armas e a influência das nações estrangeiras ou as dissidências domésticas”.²⁹

Esse contexto histórico deve ser lembrado ao longo de toda a análise do desenho institucional que foi desenvolvido e no qual o poder de veto está inserido, especialmente naquilo que visou criar mecanismos que assegurassem a estabilidade interna da União. O capítulo 9º dos textos federalistas dedica-se justamente a isso, tendo por início a afirmação de que “um dos grandes benefícios da União, relativamente à paz e à tranquilidade dos Estados, é a barreira que ela deve opor às insurreições e às facções”.³⁰

Uma das diferenças marcantes da Constituição norte-americana em relação ao modelo previsto na Confederação era a participação da população na eleição do presidente da república e de seus representantes no Congresso Nacional, que antes eram indicados pelos Estados. Ao longo de seus textos, os federalistas se referem ao governo popular, caracterizado por uma democracia representativa, defendendo-o das críticas de que seria instável e suscetível a crises permanentes.³¹

A ciência da política tem feito tão grandes progressos como muitas outras. Está hoje provada a eficácia de diferentes meios ignorados, ou perfeitamente conhecidos pelos antigos; a distribuição e divisão dos Poderes a introdução dos contrapesos e freios legislativos – a instituição dos tribunais compostos de

---

28 MADISON, James, HAMILTON, Alexander, e JAY, John. *The Federalist Papers*. Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 21.

29 Idem, p. 21.

30 Idem, p. 53.

31 “Todos eles se queixam de que os nossos governos têm muito pouca estabilidade; que o bem público é sempre esquecido os conflitos dos partidos rivais; que as questões são assaz frequentes vezes decididas pela força superior de uma minoria interessada e opressiva a, sem atender às regras da justiça e aos direitos do partido mais fraco.” Idem, p. 59.

juízes inamovíveis –, a representação do povo na legislatura por meio de deputados da sua escolha, tudo isto são instituições novas ou aperfeiçoada aos tempos modernos; e eis aqui cinco meios poderosos com que se podem conservar as vantagens do governo republicano, evitando ou diminuindo as suas imperfeições.³²

Na estruturação dos Poderes da nova União, os federalistas se inspiraram diretamente em Montesquieu³³ para dispor sobre a separação das funções estatais, sendo que o aspecto que interessa para fins de estudo do veto é a divisão entre os Poderes Executivo e Legislativo. Para a compreensão exata dessa relação, é fundamental demarcar a finalidade de cada um deles no desenho institucional que se elaborou, a partir da demanda inicial do Congresso à Convenção da Filadélfia de que estruturasse as bases para um governo central enérgico.

O Poder Legislativo, ao contrário do que possa sugerir a defesa do governo popular, era objeto de certa desconfiança pelos federalistas. Reconhecido como fundamental para uma república, era visto como uma instância suscetível ao controle das facções, uma vez que “os aumentos sucessivos do Poder Legislativo, reunindo todos os poderes nas mesmas mãos, podem conduzir à mesma tirania que as usurpações do corpo executivo”.³⁴ Como este trecho já sugere, era também tratado como o Poder que teria mais condições de violar a separação proposta na Constituição, usurpando as competências dos demais e representando uma potencial ameaça à estabilidade pretendida.

Essa desconfiança é reforçada pela finalidade atribuída pelos federalistas à própria representação, que seria uma forma de mitigar os riscos relacionados às paixões e interesses imediatos do povo. Mais do que manifestar a vontade popular, os representantes teriam a função de:

depurar e argumentar o espírito público, fazendo-o passar para um corpo escolhido de cidadãos, cuja prudência saberá distinguir o verdadeiro interesse da sua pátria e que, pelo

---

32 Idem, p. 54.

33 Em determinada passagem, os federalistas se referem a Montesquieu como “o oráculo sempre consultado e sempre citado nessa matéria”. Idem, p. 299.

34 Idem, p. 306.

seu patriotismo e amor da justiça, estarão mais longe de o sacrificar a considerações momentâneas ou parciais. Num tal governo, é mais possível que a vontade pública, expressa pelos representantes do povo, esteja em harmonia com o interesse público do que no caso de ser ela expressa pelo povo mesmo, reunido para esse fim.³⁵

Vê-se, portanto, o paradoxo da república que se desenhava. Se por um lado a eleição dos representantes era uma medida de reforço da União ao dispensar a intermediação dos Estados na formação do Governo, era também foco de insegurança pela possibilidade de levar disputas e interesses locais ou específicos para a esfera nacional, potencializando-os. Do Poder Legislativo, onde atuavam esses representantes, esperava-se a ponderação e a expressão da vontade pública, mas também temia-se que fosse um ambiente propício para a manifestação de facções. Assim, o que se propôs durante a Constituinte foi um mecanismo que conferisse ao Executivo “o poder de tornar a enviar à legislatura os projetos que forem oferecidos à sanção, acompanhando-os das objeções que lhe parecer e embaraçando-os de adquirirem força de lei, até que, depois de novo exame, tenham sido ratificados em cada uma das Casas por dois terços dos votos”³⁶ – o poder de veto. O embasamento para o desenho desse instrumento, no entanto, é mais refinado que a simples reapreciação de uma proposta. Ele também envolve a preservação dos direitos da minoria pelo quórum necessário para a aprovação do pedido e a limitação do próprio instrumento para resguardar o sistema dos excessos do Executivo:

Se o excesso da influência do corpo legislativo exige que ele seja assim dividido, a fraqueza do Poder Executivo, pela sua parte, pede que seja fortificado. O veto absoluto é, à primeira vista, a arma mais natural que pode dar-se ao Poder Executivo, para que se defenda; mas o uso que ele pode fazer dela pode ser perigoso e mesmo insuficiente. Nas ocasiões ordinárias pode não ser empregada com conveniente firmeza; nos casos extraordinários pode a perfídia abusar dela e, portanto, é preciso remediar esse defeito do veto absoluto, substituindo-lhe certas

---

35 Idem, p. 64.

36 Idem, p. 435.

relações entre o Poder Executivo e a porção mais fraca do Poder Legislativo, as quais, ao mesmo tempo em que dispuserem esta última a sustentar os direitos constitucionais do primeiro, não lhe permitam abandonar a defesa dos direitos do corpo de que faz parte.³⁷

Retomando-se o que representou, entre outras ferramentas, o *intercessio* no Estado Romano, a separação dos Poderes e o sistema de freios e contrapesos são formas de se representar dentro do Estado as disputas entre os grupos sociais, criando um mecanismo que mitigue ou ao menos abra caminho a soluções institucionais para crises sociais. Ainda que em formas distintas, os modelos romanos e gregos já assumiam essa função. Os federalistas expressamente incorporaram na Constituição norte-americana tais disposições como defesa para o governo popular que propunham. “O fim principal da legislação moderna deve ser o de submeter a regras certas essa multidão de interesses opostos; e o espírito de partido e de facção deve entrar sempre no cálculo das operações ordinárias e necessárias do governo”.³⁸

O veto presidencial, portanto, é inserido com a finalidade expressa de contrabalançar as tendências expansionistas e também o potencial de desestabilização do Poder Legislativo na nova União. Trata-se de um mecanismo que ultrapassa a pretensão de controle de um Poder pelo outro, destinando-se a representar uma forma de defesa da União frente a facções ou grupos que se tornem majoritários e possam colocar a nação em risco:

Não só o “veto” servirá de égide ao Poder Executivo, mas oporá um novo obstáculo à admissão das más leis: o único freio que pode impor-se ao corpo legislativo para defender a nação dos efeitos das facções, da precipitação ou de qualquer impulso contrário ao interesse público, que a maioria desse corpo é suscetível de receber.³⁹

Ainda que seja considerada a inspiração para o nosso modelo de veto, como se verá no próximo capítulo, o arranjo final da Constituição norte-americana

---

37 Idem, p. 319.

38 Idem p. 62.

39 Idem, p. 435.

é bastante diferente daquele previsto na Constituição brasileira de 1988 e mesmo nas anteriores:

All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills.

Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States: If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by Yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law.

Every Order, Resolution, or Vote to which the Concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except on a question of Adjournment) shall be presented to the President of the United States; and before the Same shall take Effect, shall be approved by him, or being disapproved by him, shall be repassed by two thirds of the Senate and House of Representatives, according to the Rules and Limitations prescribed in the Case of a Bill.⁴⁰

---

40 Constituição dos Estados Unidos da América, de 1789. Disponível em: http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec7. Acesso em 1º de março de 2015.

Pela transcrição do trecho acima, é possível observar as diferenças marcantes entre as legislações brasileira e norte-americana. Mais crítico é o fato das leis não entrarem em vigor com o veto do presidente norte-americano, que apenas pede que o Congresso reconsidere sua decisão, apontando os argumentos que ele entende justificarem a revisão. O projeto só se tornará lei após a reapreciação do Congresso e com essa variação elimina-se também no direito norte-americano a necessidade das diferenciações entre veto total e parcial e as fundamentações de interesse público ou de inconstitucionalidade. No Brasil, por outro lado, a lei é promulgada mesmo com o veto parcial, cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre os efeitos decorrentes da eventual derrubada da posição presidencial. Também entre as distinções está a extensão da reconsideração congressional. Como o veto é sempre total, a reavaliação também o é, permitindo que o Congresso norte-americano abra mão de um projeto de lei inteiro, mesmo que a objeção manifestada nas razões do Presidente se dê a um ou mais dispositivos pontuais.

Por último, mas igualmente importante, é o quórum para a derrubada do veto. A manutenção da versão original do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional exige a aprovação por dois terços dos membros do Parlamento. Com isso, o veto se torna uma ferramenta contra majoritária quando visto sob a ótica do Legislativo. Para a maioria impor a sua decisão à União, ela deverá ou contar com a concordância presidencial, ou representar mais de dois terços dos membros do Congresso. No modelo brasileiro a situação não chega a se inverter, mas o quórum exigido para a derrubada do veto é apenas a maioria absoluta dos membros. Com isso, o campo majoritário no Parlamento brasileiro tem formalmente mais facilidade para impor sua posição, seja sobre o Presidente, seja sobre uma minoria parlamentar.

A partir dessa revisão histórica dos fundamentos do veto na Constituição norte-americana, alguns elementos ficam evidentes e serão úteis para a avaliação do modelo brasileiro. O primeiro ponto é que o veto foi instituído como um mecanismo de proteção não apenas do Poder Executivo, mas da União. Havia um receio permanente sobre a forma de atuação do Poder Legislativo que poderia colocar a Federação em risco e pautou seu desenho institucional. O segundo ponto é que, não obstante esse elemento de fundo, os Constituintes ainda viam o Legislativo como fundamental para a república e o mantiveram em posição central na produção normativa. Ainda que o Presidente possa vetar, essa objeção se traduz em um pedido de reconsideração e não em um corte na legislação, uma vez que a

lei somente entrará em vigor após a revisão congressional, mesmo quando a ressalva se der sobre um dispositivo específico do projeto. Por fim, o terceiro elemento, e que pode ser a chave do equilíbrio entre os dois anteriores, é que o quórum para a rejeição do veto e, por consequência, para a manutenção da posição original do Congresso, é alto. Com isso, o Presidente fica associado à minoria congressional e permite a efetividade do veto mesmo quando uma eventual facção obtenha maioria no parlamento.

4. HISTÓRICO DO VETO PRESIDENCIAL NO BRASIL

Todos os textos constitucionais brasileiros previram alguma forma de veto desde a proclamação da república e a Constituição de 1891. A doutrina nacional aponta a inspiração direta de nossos textos constitucionais no modelo norte-americano, como foi visto no capítulo anterior. A única ressalva a esse alinhamento na história constitucional brasileira está no Império, com a Constituição de 1824. Nesse texto, o imperador exercia de fato a supremacia do poder de legislar, podendo “negar a sanção” de propostas aprovadas pelo Parlamento. Não há que se falar ainda no equilíbrio republicano que o modelo norte-americano pretendia. A supremacia do parlamento não era real e o poder se concentrava na figura do imperador, ainda que a imposição de limitações a esse poder fosse justamente o elemento que justificou a Assembleia Constituinte.⁴¹

No texto da Constituição de 1824, pode-se notar dois elementos que a diferenciam tanto da Constituição norte-americana quanto dos textos brasileiros que estavam por vir. O primeiro é que o silêncio do Executivo implica na recusa tácita do projeto e o segundo é a ausência de possibilidade de derrubada do veto, ou da recusa, pela Assembleia.⁴² Em ambos os casos, o que se fez foi reduzir o papel do Legislativo em comparação às Constituições posteriores, reafirmando-se o poder do Imperador como legislador último.

Da Constituição de 1891 em diante, todas contemplaram a possibilidade do chefe do Poder Executivo rejeitar propostas aprovadas pelo Poder Legislativo

---

41 MOYA, Maurício Assumpção. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Políticas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, p. 34.

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

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

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

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

e deste derrubar o veto do Executivo. As variações se concentram apenas nos prazos, nos limites ao veto, se total ou parcial, e nas regras para sua derrubada pelo Legislativo.⁴³ Em todos os casos, o veto é restrito a projetos de lei, sejam de leis ordinárias, complementares ou orçamentárias, não abarcando, porém, emendas constitucionais, decretos legislativos nem resoluções das Casas do Congresso Nacional. Não há, no veto, variações em função da matéria passível de ser tratada no projeto ou seu conteúdo. Sendo projeto de lei, poderá ser vetado.

A Constituição de 1988, não obstante o decorrer de um processo de redemocratização, manteve em linhas gerais o modelo de sanção e veto, de modo que podemos citar como exemplo apenas o texto hoje em vigor como referência para o modelo tradicionalmente adotado no Brasil. Em síntese, seu artigo 66, transcrito abaixo, dispõe que todo projeto de lei aprovado nas duas Casas do Congresso Nacional, conforme os ritos do processo legislativo, será submetido ao presidente da república, “que, aquiescendo, o sancionará”. Alternativamente, permite que o Chefe do Poder Executivo, no prazo de quinze dias úteis, vete-o integral ou parcialmente quando entender que a proposta contraria o interesse público ou é inconstitucional. O texto não vetado será promulgado, transformando-se em uma nova lei, enquanto os vetos serão submetidos ao Congresso Nacional, que os apreciará, podendo rejeitá-los. Caso o Presidente não se manifeste, seu silêncio é compreendido como concordância com o projeto, e a promulgação é feita pelo Congresso Nacional.

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

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

---

43 MOYA, Maurício Assumpção. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Políticas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, p. 34.

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

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

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

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

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

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

A partir do quadro abaixo, inspirado no elaborado por Moya,⁴⁴ é possível visualizar as principais diferenças nas regras aplicáveis ao veto em cada Constituição brasileira:

Ano da Regulamentação	Tipo de veto	Prazo para veto	Quórum para rejeição do veto	Voto
1824	Total	30 dias – silêncio Implica veto	Não há	Não há
1891	Total	10 dias úteis	2/3 dos presentes em cada Casa	Nominal
1926 – Emenda nº 3 à Constituição de 1891	Total e parcial	10 dias úteis	2/3 dos presentes em cada Casa	Nominal
1934	Total e parcial	10 dias úteis	Maioria absoluta dos membros em cada Casa	Secreto

44 MOYA, Maurício Assumpção. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese de doutorado, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Políticas da Universidade de São Paulo, 2005, p. 35.

Ano da Regulamentação	Tipo de veto	Prazo para veto	Quórum para rejeição do veto	Voto
1937	Total e parcial	30 dias úteis	2/3 dos presentes em cada Casa	Nominal
1946	Total e parcial	10 dias úteis	2/3 dos presentes em sessão conjunta	Secreto
1961-1963 – Emenda nº 4 à Constituição de 1946 (período parlamentarista)	Total e parcial	10 dias úteis	3/5 dos presentes em sessão conjunta	Secreto
1965 – Emenda nº 17 à Constituição de 1946	Total e parcial restrito	10 dias úteis	2/3 dos presentes em sessão conjunta	Secreto
1967	Total e parcial restrito	10 dias úteis	2/3 dos presentes em sessão conjunta	Secreto
1969 – Emenda nº 1 à Constituição de 1967	Total e parcial	15 dias úteis	2/3 dos membros de cada Casa em sessão conjunta	Nominal
1988	Total e parcial restrito	15 dias úteis	Maioria absoluta em sessão conjunta	Secreto
2001 – Emenda nº 32 à Constituição de 1988	Total e parcial restrito	15 dias úteis	Maioria absoluta em sessão conjunta	Secreto
2013 – Emenda nº 76 à Constituição de 1988	Total e parcial restrito	15 dias úteis	Maioria absoluta em sessão conjunta	Nominal

Considerando-se o quadro acima, os dois aspectos que merecem maior destaque sob a ótica do impacto que o veto pode ter na legislação aprovada são a extensão do veto e o quórum necessário para sua derrubada. No primeiro caso, temos três hipóteses de veto: (i) integral, (ii) parcial e o que Moya denominou (iii) parcial restrito. O integral representa a negativa a todo o projeto, de modo que, salvo se derrubado o veto, ele não será convertido em lei. Já os parciais permitem ao Presidente vetar trechos da proposta, variando a liberdade atribuída para o corte. No parcial comum é possível vetar até mesmo palavras individualmente, como ocorreu no caso da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 – Lei da Anistia, na qual o General de Exército João Figueiredo, então presidente da república, vetou a expressão “e outros diplomas legais”, restringindo a anistia concedida a servidores públicos e a dirigentes sindicais:

Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da administração direta e indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes

e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares ~~e outros diplomas legais~~. (Grifo no trecho vetado)

Já a hipótese do veto parcial restrito impõe que o corte abarque um dispositivo inteiro, seja uma alínea, um inciso ou um artigo. No exemplo da Lei da Anistia, caso esta fosse a regra adotada, o General não teria como restringir a abrangência da anistia, mas exclusivamente aprová-la ou rejeitá-la integralmente, neste último caso vetando todo o artigo 1º e inviabilizando a lei. Como se percebe, a definição sobre qual a extensão do veto permitido ao presidente da república tem impacto considerável no poder que lhe é concedido para influenciar o processo legislativo e as decisões políticas dele decorrentes, não podendo ser ignorado.

O segundo aspecto mencionado como relevante é a questão do quórum mínimo para aprovação da derrubada do veto, ou seja, quantos parlamentares devem discordar da posição do presidente da república e votar pela promulgação da lei na forma originalmente aprovada pelo Congresso Nacional. Nota-se no quadro que, em todas as Constituições, o número representa pelo menos uma maioria qualificada. É mais, portanto, do que a maioria simples usualmente necessária para aprovação de leis ordinárias. Quanto a isso, e referindo-se aos casos de exigência mínima de dois terços, Manoel Gonçalves Ferreira Filho destaca que “esta maioria é extremamente difícil de ser obtida, não sendo frequente que um presidente da república se ache tão desamparado a ponto de não contar, sequer, com adeptos suficientes para perfazer pouco mais de um terço do Congresso”.⁴⁵ Portanto também esse elemento do procedimento de veto tem o condão de definir a extensão do poder que é concedido ao presidente, uma vez que a facilidade para o parlamento derrubar um veto determinará o grau de supremacia de que esse Poder dispõe no processo legislativo.

Em uma comparação direta com o modelo norte-americano, que foi visto no capítulo anterior, vemos que a inspiração não é tão direta como se supõe. Temos um equilíbrio distinto entre os Poderes Legislativo e Executivo. Durante a maior parte da história constitucional brasileira, o presidente da república teve maior poder de interferir no processo legislativo pelo veto do que o seu homólogo norte-

---

45 FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 7ª edição, 2012, p. 177.

americano. Dispôs de maior liberdade para vetar apenas o que não lhe agradava no texto, em alguns momentos chegando a cortar palavras individualmente, e sua vontade era imediatamente transformada em lei, dispensando a reavaliação do Congresso para sua promulgação. Em matéria de veto, o *status quo* no Brasil favorece o Presidente, e não o Congresso.

Pelo histórico relatado acima, nota-se que já está consolidada no ordenamento jurídico brasileiro uma tradição quanto ao formato do veto, no qual o presidente da república possui amplos poderes. Ao longo de mais de um século e meio, as variações se referiram à extensão dos mecanismos já previstos, sendo a única exceção a Constituição do Império, na qual o Poder Executivo era, naturalmente, ainda mais poderoso. É certo que a reiterada aplicação do mesmo modelo resulta em certa resistência ou até inércia em momentos de revisão constitucional, o que poderá ser confirmado quando da análise detalhada dos debates constituintes de 1987 e 1988. Ao mesmo tempo, é inequívoco que, ao longo dos séculos XIX e XX, o Brasil não tenha seguido fielmente uma tradição democrática, mantendo uma sociedade altamente desigual e processos eleitorais pouco transparentes, o que possivelmente guarda relação com a supremacia do presidente da república no processo legislativo. José Murilo de Carvalho,⁴⁶ ao tratar da evolução da cidadania no país, pondera justamente que a história institucional brasileira conduziu à posição de supremacia do Executivo levantada na introdução do presente trabalho:

Uma das razões para nossas dificuldades pode ter a ver com a natureza do percurso que descrevemos. A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall⁴⁷ foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos

---

46 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

47 A sequência cronológica de Marshall para o desenvolvimento da cidadania inglesa é descrita por Murilo de Carvalho da seguinte forma: “O autor que desenvolveu a distinção entre as várias dimensões da cidadania, T. A. Marshall, sugeriu também que ela, a cidadania, se desenvolveu na Inglaterra com muita lentidão. Primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente, os direitos sociais foram conquistados no século XX. Segundo ele, não se trata de sequência apenas cronológica: ela é também lógica. Foi com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais.” Idem, p. 10.

civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.

...

Uma consequência importante [dessa inversão] é a excessiva valorização do Poder Executivo. Se os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, cria-se a imagem, para o grosso da população, da centralidade do Executivo. O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se. A fascinação com um Executivo forte está sempre presente, e foi ela sem dúvida uma das razões da vitória do presidencialismo sobre o parlamentarismo, no plebiscito de 1993. Essa orientação para o Executivo reforça longa tradição portuguesa, ou ibérica, patrimonialismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores.⁴⁸

Nesse contexto, o processo de redemocratização que teve a Constituição de 1988 como ápice poderia sugerir uma guinada na visão que a sociedade e a classe política têm do Estado. Algum reequilíbrio fica visível no quadro comparativo com as demais Constituições, como a adoção do veto parcial restrito e a redução do quórum para revisão, mas, observando-se isoladamente o instituto veto, não chega a ser inovador. As questões que permanecem, nesse caso, são o que motivou essa variação, quais foram as alternativas consideradas, por que não fomos além e se resultou em alguma mudança efetiva na relação de forças entre os Poderes Legislativo e Executivo.

---

48 Idem p. 219 e 221.

5. VETO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987

Fruto do processo de redemocratização do país após duas décadas de governos militares ditatoriais, a Constituição de 1988 incorporou uma série de inovações legislativas, cuidou com maior esmero dos direitos e garantias fundamentais e buscou rever os limites entre os Poderes. No entanto, a nova Constituição surge de um processo de transição, e não de ruptura, como está registrado na convocação da Assembleia Nacional Constituinte – ANC pela Emenda nº 26, de 27 de novembro de 1985,⁴⁹ por si só atípica, como aponta Vianna Lopes:

Em vez de uma Assembleia Constituinte exclusivamente eleita para a feitura da nova Constituição, a fórmula adotada foi a atribuição deste encargo aos deputados federais e senadores a serem eleitos em 15/11/1986. Previu-se, assim, através de emenda à Constituição de 1967, proposta pelo próprio presidente da República, que os membros do Congresso Nacional seriam os membros da Constituinte. Tal operação, inusitada para a teoria constitucional (jurídica) clássica, foi contestada pela Ordem dos Advogados do Brasil, por juristas renomados e pelas esquerdas fora (PDT, PT, PSB) e dentro do PMDB.⁵⁰

Nesse contexto, a abertura real para revisões constitucionais é, de antemão, limitada. Não por acaso,

os “progressistas” defendiam uma “constituinte exclusiva”, a ser eleita fora dos quadros institucionais e das regras eleitorais

---

49 A EC nº 26/1985 não se restringiu a convocar a ANC, tendo tratado de outros assuntos como a anistia a servidores públicos. No tocante à Constituinte, temos os seguintes dispositivos:

“Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2º. O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.

Art. 3º A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.”

50 LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A carta da democracia*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008, p. 24. Em reforço ao argumento do autor, cabe observar que também integraram a Constituinte os Senadores eleitos em 1982, ainda no curso do regime militar, cujos mandatos se extinguíram somente em 1990.

estabelecidos para a representação ordinária, que faziam do Congresso Nacional uma instituição estruturalmente vocacionada pra o conservadorismo, potencialmente controlada pelos grupos oligárquicos tradicionais da política brasileira.⁵¹

E de fato essa leitura se comprovou correta quando se observa a composição congressual replicada na Constituinte:

O conservadorismo do Congresso Constituinte, inclusive quanto ao formato autoritário-burocrático, legado pelo regime, foi patenteado na pesquisa realizada por [David] Fleischer (1988), que demonstrou cabalmente que, considerando o passado político dos membros da Assembleia, a extinta Arena (Ação Renovadora Nacional – braço político-civil do movimento militar de 1964) estava presente (inclusive no PMDB) em magnitude superior aos 53,3% de membros formais do partido majoritário.⁵²

Portanto, mesmo readaptando o equilíbrio entre os Poderes para um novo período democrático e os decorrentes festejos da promulgação da “Constituição Cidadã”, um certo ranço permanece. No tocante à separação de Poderes, não fugimos de um presidencialismo forte, com o Poder Executivo no centro dos processos políticos, como é usual em regimes autoritários. Aliás, como apontam Limongi e Figueiredo, “a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas”.⁵³

E não foi diferente com o veto presidencial, que passou razoavelmente inalterado pelo processo de reformulação constitucional. Em relação ao previsto na Constituição de 1967/69, foi excluída a possibilidade de veto a palavras individuais. No texto até hoje em vigor é necessário que o veto se estenda a, no mínimo, todo um dispositivo, seja um inciso, uma alínea, um parágrafo ou mesmo um artigo. Ainda que se possa apontar a relevância dessa modificação, como destacamos

---

51 PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2008, p. 21.

52 LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A carta da democracia*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008, p. 45.

53 LIMONGI, F., e FIGUEIREDO, A. C. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Revista de Cultura e Política*, v. 44, pp. 81-106. São Paulo: Lua Nova, 1998.

anteriormente, o que impede situações esdrúxulas de veto a um único termo que possa inverter o sentido do comando aprovado pelo Congresso Nacional, em comparação com as demais mudanças da Carta e o momento político do país, é uma modificação modesta. Trata-se do mínimo óbvio para distanciar o poder de veto de um poder moderador como o previsto na Constituição do Império.

Se esse contexto explica o porquê de uma mudança tão singela no âmbito dessa matéria, mesmo com os constituintes dispondo de total liberdade para redesenhar o arcabouço institucional, outros aspectos carecem de maior pesquisa. Teriam os constituintes considerado esse tema como relevante para a futura estabilidade dos Poderes e da produção normativa brasileira? Ou o teriam tratado de forma inercial? Quais outras propostas teriam sido aventadas e derrotadas?

Enquanto os norte-americanos contam com os textos federalistas para compreender o pensamento de seus fundadores e algumas das razões que os levaram àquele texto constitucional, o Brasil dispõe de todos os anais da Constituinte de 1987. Mais completo e detalhado, o material já disponibilizado em meio eletrônico revela uma base rica para, a partir dos debates, das proposições aprovadas e rejeitadas, das audiências públicas e das votações, vislumbrarmos ao menos o que era formalmente debatido e apresentado pelos constituintes. É fato que, “nas Assembleias, muitas vezes aquilo de que menos se fala é o que mais perturba a mente dos atores parlamentares”, como aponta Pilatti.⁵⁴ Assim, não se pode pretender extrair desse material todos os elementos de convencimento que justificaram o texto, mas não é possível igualmente ignorá-lo diante da possibilidade de se rediscutir a matéria.

A Constituinte de 1987 possuiu um funcionamento bastante complexo, dividido em uma série de etapas, cada uma com diferentes colegiados, organizados por assunto e, posteriormente, por função, como veremos mais adiante. De início, no entanto, está uma característica que guiará as primeiras discussões e a aparente ausência de cadência ou até de coerência em certos debates: não havia um texto base ou um anteprojeto sobre o qual os constituintes deveriam se debruçar. Este aspecto é sublinhado por Pedro Dallari:

---

54 PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2008, p. 11.

*Based on this framework, the new constitution of Brazil was drafted. The procedure adopted by the Constitutional Convention was a novelty, considering former Brazilian Constitutional Conventions. This time, a constitution draft was not the starting point of the discussions and deliberations, as had happened in the five prior occasions, from the first Constitutional Convention in 1823 to the most recent one in 1967. Rather, the 1987 Constitutional Convention decided not to adopt any drafted proposal beforehand as a starting document and, from the very beginning, no instance of the Constitutional Convention was granted jurisdiction to draft any project that might be used as reference.*⁵⁵

Alguns partidos políticos, entidades de classe e outros grupos apresentaram propostas próprias. Nenhum foi considerado como texto oficial da Constituinte, mas se tornaram referências para os debates e a atuação dos Constituintes ligados a essas organizações. O Partido dos Trabalhadores, por exemplo, chegou a produzir e a publicar, ainda em maio de 1987, uma proposta global para a Constituição. Nesta, ainda que o presidente da república compartilhasse com o Congresso Nacional da prerrogativa de iniciativa legislativa, o poder de veto era concedido apenas ao Poder Legislativo sobre os atos regulamentares do Executivo. O veto presidencial como nos Estados Unidos da América ou mesmo nos moldes atuais não era previsto.

No âmbito oficial, foi instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como “Comissão Afonso Arinos”, e tinha como objetivo original estabelecer um texto base que pudesse orientar os trabalhos da Constituinte. Porém a proposta, fruto de seus trabalhos não foi adotada pela Assembleia, tendo, no entanto, alcançado alguma influência nos futuros debates. De acordo com José Afonso da Silva:

Como se sabe, o Presidente José Sarney não encaminhou o anteprojeto da Comissão à Assembleia Nacional Constituinte; e não o fez por duas razões contrárias ao seu pensamento

---

⁵⁵ DALLARI, Pedro B. A. Dallari. *Brazil: The Constitution-Making Process and the Political System, in Constitutional reform in times of transition*. Paris: Arab Reform Initiative, 2014, p. 49.

político, quais sejam, o forte conteúdo social progressista e a adoção do sistema parlamentarista de governo. Apesar disso, tendo mandado publicar o anteprojeto no Diário Oficial da União, os constituintes nele se abeberaram para fazer suas propostas constitucionais. Daí decorreram claras influências do anteprojeto que se materializaram no texto da Constituição.⁵⁶

Essa primeira proposta da Comissão Afonso Arinos já evidenciava possibilidades de revisão do texto referente ao veto em relação ao adotado nas Constituições anteriores. Ele é, de fato, muito mais avançado do que o texto aprovado ao final dos trabalhos e que hoje adotamos. Como se percebe nos dispositivos transcritos abaixo, propunha-se incorporar ao veto maiores possibilidades de interação entre o Executivo e o Legislativo, com a previsão do pedido de reconsideração e a forma distinta do modelo norte-americano e dos brasileiros anteriores para a votação um de eventual veto. Ainda mais inusual, no entanto, era a hipótese de participação direta da população mediante referendo de “emendas constitucionais e de projetos de lei de iniciativa do Congresso Nacional que visem a alterar a estrutura ou afetem o equilíbrio dos Poderes”, quase como um veto popular:

Art. 190 – Nos casos do artigo 182, § 1º,⁵⁷ a Câmara, na qual se haja concluído a votação, enviará o projeto ao presidente da república que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º – Ao receber o projeto, o presidente da república poderá, dentro de quinze dias úteis, apresentar pedido de reconsideração, oferecendo texto substitutivo pertinente à matéria do projeto a ser apreciado, sem emendas e por maioria absoluta das duas Casas, em reunião conjunta do Congresso Nacional, no prazo de quarenta e cinco dias.

---

56 LIMA, João Alberto de Oliveira. PASSOS, Edilenice. NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal – Coordenação de Edições Técnicas, 2013, p. XXIII (prefácio).

57 Art. 182 – O projeto de lei aprovado por uma Câmara será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação.

§ 1º – O projeto de lei adotado numa das Câmaras será revisto na outra que, aprovando-o, o enviará a sanção ou a promulgação.

§ 2º – Esgotado o prazo sem deliberação, ou rejeitado o pedido de reconsideração, o projeto será reencaminhado ao presidente da república.

§ 3º – Se o presidente da república julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, contados daquele que o receber, e comunicará, dentro quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal ou da Comissão Permanente do Congresso Nacional, as razões do veto.

§ 4º – O veto parcial somente pode abranger o texto do artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.

§ 5º – Decorridos os quinze dias úteis, referidos nos §§ 1º e 3º, o silêncio do presidente da república importará em sanção.

§ 6º – Nos casos previstos no artigo 229, item XXVI,⁵⁸ e dentro do prazo referido no parágrafo anterior, o presidente da república poderá determinar que o projeto seja submetido a referendo, promulgando-o, se aprovado, e arquivando-o, quando rejeitado.

§ 7º – Convocadas as duas Casas para, em sessão conjunta, conhecer do veto, considerar-se-á aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos membros de cada uma delas. Nesse caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao presidente da república.

§ 8º – Nos casos dos §§ 5º e 6º, se a lei não for promulgada e publicada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente de República, o Presidente do Senado ou o seu substituto o fará.

---

58 Art. 229 – Compete ao presidente da república, na Forma e nos limites estabelecidos por esta Constituição:

...

XI – vetar projeto de lei, parcial ou totalmente, ou pedir reconsideração do Congresso Nacional;

...

XXVI – determinar a realização de referendo sobre propostas de emendas constitucionais e de projetos de lei de iniciativa do Congresso Nacional que visem a alterar a estrutura ou afetem o equilíbrio dos Poderes;

Como já colocado, tanto esse texto quanto outros apresentados nas etapas iniciais de trabalho da Assembleia Nacional Constituinte – ANC não eram bases formais para os trabalhos, mas referências. Assim, para se chegar ao texto aprovado em 1988, um longo caminho foi percorrido, dividido em diversas etapas que, com foco exclusivamente no veto, nos cabe reconstituir. Para ilustrar sucintamente as principais etapas do processo constituinte e permitir a identificação rápida do momento em que se deram os debates e a apresentação das propostas que serão citadas mais adiante, podemos seguir o fluxograma abaixo:⁵⁹

Fluxo básico dos trabalhos da ANC

Internamente às Subcomissões, o fluxo habitual dos trabalhos era a apresentação inicial de propostas gerais pelos Constituintes, que assumiam um formato textual livre, com ideias a serem consideradas pelo relator, e não necessariamente dispositivos prontos. Associe-se a isso a realização de audiências públicas, em que especialistas e representantes de entidades sociais relacionadas aos temas em debate puderam apresentar propostas. Com a produção de um primeiro anteprojeto pelo respectivo Relator, seguia-se a abertura de prazo para emendas pelos Constituintes, estas sim já parte de um rito formal para adição, retirada ou modificação de dispositivos. Encerrada essa etapa, o Relator apresentava um relatório sobre a apreciação das emendas e um novo anteprojeto incorporando ou não as propostas. Por fim, esse segundo anteprojeto era submetido a um último escrutínio do colegiado, gerando o texto final daquela fase. Nas Comissões Temáticas, a diferença estava na primeira etapa, que consistia na substituição das propostas gerais por emendas aos anteprojetos das Subcomissões, para depois o relator apresentar um primeiro anteprojeto daquela fase.

⁵⁹ O fluxograma completo está disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/fluxograma-geral/fluxograma-anc-geral.

Fluxo básico nas Subcomissões Temáticas

Fluxo Básico nas Comissões Temáticas

As Comissões de Sistematização e de Redação e o Plenário apresentaram fluxos um pouco distintos pela própria dinâmica política da Constituinte. A Comissão de Sistematização, que tinha por atribuição regimental compatibilizar os diversos anteprojeto das Comissões Temáticas, apreciou quatro versões distintas, que foram sendo elaborados em sequência antes da submissão ao Plenário. A partir da primeira compilação feita pelo relator, cada texto era precedido de prazo para apresentação de emendas e sugestões. O Plenário igualmente apreciou três textos, sendo o primeiro aquele aprovado na Comissão de Sistematização (Anteprojeto A) e os outros dois substitutivos (Anteprojeto B e C) até chegar ao texto final, então submetido à Comissão de Redação (Anteprojeto D).

Ainda na perspectiva de oferecer um panorama geral dos trabalhos, mas agora com foco no veto, os precedentes do atual artigo 66 da Constituição Federal encontram-se inicialmente em cinco Subcomissões de quatro Comissões Temáticas e, como todos os demais, passaram pelas Comissões de Sistematização e de Redação. Na tabela abaixo estão todas as Comissões Temáticas e suas respectivas Subcomissões, destacadas aquelas nas quais o veto foi objeto de considerações:

Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher	Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
	Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias
	Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais

Comissão da Organização do Estado	Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
	Subcomissão dos Estados
	Subcomissão dos Municípios e Regiões
Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo	Subcomissão do Poder Legislativo
	Subcomissão do Poder Executivo
	Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições	Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
	Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
	Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
	Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
	Subcomissão do Sistema Financeiro
Comissão da Ordem Econômica	Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica
	Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
	Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
Comissão da Ordem Social	Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
	Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
	Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
	Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
	Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

A apreciação se dará por fase da Constituinte, iniciando-se com as Comissões Temáticas e seguindo para as Comissões de Sistematização e de Redação.

Dada a complexidade dos procedimentos da Constituinte e o vasto acervo de sugestões, emendas e documentos disponíveis, além da ausência, como regra, de votações individualizadas de emendas, o foco da análise das Comissões Temáticas adotará um eixo e se concentrará nos relatórios e nos debates da Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo e de suas Subcomissões. A matéria é citada em diversas outras Comissões e Subcomissões Temáticas, mas

em geral com referências a vetos exercidos em governos anteriores. Além disso, excetuada a Comissão do Sistema Tributário Orçamento e Finanças, que será tratada de forma individual posteriormente, notou-se que, quando se referem a propostas para a nova Constituição, os temas identificados nos debates de outras Comissões e Subcomissões Temáticas estão alinhados com o que foi apresentado na Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo.

5.1 Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo

A Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo foi o principal fórum temático para a formulação do regime jurídico do veto no modelo atualmente adotado no país. A Comissão era dividida em três subcomissões – do Poder Executivo; do Poder Legislativo; e do Poder Judiciário e do Ministério Público –, sendo que constam emendas e debates relacionados ao veto nas duas primeiras Subcomissões e, depois, na etapa de apreciação dos resultados pela própria Comissão principal, à qual retomaremos mais adiante.

5.1.1. Subcomissão do Poder Legislativo

A Subcomissão do Poder Legislativo iniciou seus trabalhos em 7 de abril de 1987, sendo Presidida pelo Constituinte Bocayuva Cunha e relatada pelo Constituinte José Jorge. O veto surge nesta Subcomissão como tema relevante, sendo citado pelo Presidente logo na terceira reunião ordinária no rol das matérias a serem abordadas nos trabalhos. O assunto também é objeto de manifestações e questionamentos em audiências públicas conduzidas pela Subcomissão, com material rico para a identificação do trajeto percorrido até se chegar ao texto final aprovado pela Constituinte.

Assim, nos anais da Subcomissão, que incluem as transcrições dos debates, das audiências públicas e das emendas apresentadas aos anteprojetos do relator, além dos próprios anteprojetos, alguns temas se destacam. Nesse primeiro caso, pela surpreendente ausência nos debates, está a possibilidade, prevista no texto da Comissão Afonso Arinos de o presidente da república convocar referendo

sobre o texto em fase de sanção. O assunto não aparece ao longo dos trabalhos, nem é objeto de proposta de emenda pelos Constituintes.

De outro lado, o pedido de reconsideração pelo presidente da república ao Congresso Nacional como alternativa ao veto, igualmente constante da proposta daquela Comissão, foi amplamente discutido e surge, inicialmente, em audiência pública com o jurista Miguel Reale. Em sua fala, o professor propõe expressamente a previsão do pedido de reconsideração, fazendo referência ao modelo norte-americano:

Aqui há uma proposta que faço. Nós temos, hoje, em matéria de processo legislativo, apenas duas hipóteses: ou aprovação ou veto. Com isso nos afastamos do modelo norte-americano, que prevê uma segunda hipótese, que é o pedido de revisão. Por que perder todo um processo legislativo que pode ser útil economicamente e culturalmente válido? O presidente da república declara que poderá aprovar uma lei, desde que alterados tais ou quais pontos. É um pedido de revisão do processo legislativo e não o veto. O veto é um não, pura e simplesmente, parcial ou total.⁶⁰

A proposta de inclusão do pedido de reconsideração como alternativa ao veto não é incluída no primeiro anteprojeto do relator, porém é retomada no texto final aprovado pela Subcomissão. Na fase de apresentação de emendas, a reconsideração está presente em uma emenda do Constituinte Vilson Souza, do PMDB, que, no entanto, trata das competências das Casas do Congresso Nacional, mas não modifica o dispositivo específico do veto nem menciona o tema em sua justificação. Assim, a única proposta na qual o pedido de reconsideração é efetivamente objeto central é a emenda nº 3A0100-2, apresentada em 16 de maio de 1987 pelo Constituinte Jorge Hage.

O curioso, no entanto, é que sua intenção manifesta não era a adição do pedido de reconsideração ao regramento do veto, como propunha Miguel Reale, mas a exclusão do poder de veto, restando ao presidente da república apenas a possibilidade de pedir a reconsideração ao Congresso Nacional.

---

60 5º Reunião Ordinária da Subcomissão, em 28 de abril de 1987.

O Constituinte argumentava que “não cabe o veto no sistema que se pretende adotar [parlamentarismo]. No máximo, o pedido de reconsideração, conforme a Constituição portuguesa, por exemplo”.⁶¹ Assim, não é possível relacionar a inclusão do pedido de reconsideração à proposta do Constituinte, que inclusive foi rejeitada sem maiores debates quanto ao seu mérito.

Outro tema em destaque nos debates da Subcomissão é a questão da apreciação do veto pelo Congresso Nacional, dividido em dois elementos: (i) o quórum para a derrubada de vetos e (ii) o fórum adequado. Já colocamos anteriormente o impacto que a definição do quórum para a derrubada do veto tem no equilíbrio a ser obtido entre os poderes do Presidente e do Congresso, o que foi destacado em audiência pública da Comissão na 6ª reunião ordinária. Na oportunidade, o Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal, Nerione Nunes Cardoso, um dos palestrantes, aponta que “tanto a Constituição de 1946 como a de 1967, texto original, estabeleceram quorum de aprovação da matéria vetada em dois terços dos votos dos Deputados e dos Senadores presentes à sessão; a Emenda nº 1, de 1969, aumentou drasticamente esse quorum, ao fixá-lo em dois terços dos membros em cada uma das Casas do Congresso Nacional”, resultando na manutenção de praticamente todos os vetos presidenciais no período. O então Subchefe de Assuntos Parlamentares do Gabinete Civil da Presidência da República, Henrique Eduardo Hargreaves, também palestrante na audiência, segue na mesma linha:

entendemos que o instituto do veto, da forma como está inserido no texto atual, se assemelha, para o Legislativo, quase ao veto absoluto, adotado na Constituição da Albânia, 1925, porque o Congresso aprova uma matéria, o presidente da república veta essa matéria, e só 2/3 do Congresso podem derrubar o veto do presidente da república. Na prática, é impossível que o Congresso possa derrubar um veto do presidente da república. Na melhor das hipóteses, entendo que se deveria atentar para esse fato e determinar um quorum compatível com a realidade política, porque o quadro político não terá 2/3 de uma só corrente para

---

61 Emenda nº 3A0100-2.

derrubar um veto presidencial. Houve época em que a ARENA tinha 2/3, mas era uma situação completamente paradoxal.⁶²

O texto dos anteprojetos e o final aprovado pela Subcomissão variaram bastante nesse quesito, tendo sido apresentadas quatro emendas que tratavam especificamente deste ponto. Porém o elemento central das propostas de emenda era o objeto da votação que seria feita pelo Congresso Nacional. Nesse quesito, o primeiro relatório mantinha a sistemática da Constituição de 1967 com a redação da EC nº 1, de 1969, que submetia todo o projeto a uma nova votação, exigindo para a derrubada dos vetos e a retomada do projeto original do Congresso “o voto de dois terços dos membros de cada uma das Casas”. O primeiro relatório apenas reduzia a necessidade de votos de dois terços a necessidade de votos para a maioria absoluta de cada uma das Casas.

Três das emendas apresentadas propunham uma inversão relevante no procedimento de veto. Pelas novas propostas, o que o Congresso deveria apreciar não seria o projeto com os vetos do presidente da república, mas os vetos em si, e a maioria seria necessária para mantê-los e não mais derrubá-los. Ou seja, enquanto no sistema da Constituição anterior o Congresso Nacional precisaria de dois terços dos parlamentares de cada uma das Casas para manter a sua decisão original, no novo desenho o presidente da república é que precisaria mobilizar a maioria absoluta dos parlamentares de cada Casa para manter o veto. O ônus, portanto, passaria a recair sobre o presidente da república, fortalecendo o projeto aprovado pelo Congresso Nacional. Essa intenção fica evidente na justificção do Constituinte Jorge Arbage na justificção da sua Emenda nº 3A0233-5, que veio a ser incorporada no texto final aprovado pela Subcomissão:

Entendo, ainda, que o veto deve ser objeto de votação pois ele é a matéria nova sobre a qual devem os congressistas manifestar. O projeto já foi anteriormente apreciado. Não se deve manter nova votação, com quorum qualificado, pois isto poderia vir a significar uma ditadura do Poder Executivo sobre o Legislativo quando, então, uma minoria decidiria sobre as leis deste país.

---

62 6º Reunião Ordinária da Subcomissão, em 28 de abril de 1987.

Uma última emenda sobre esse tema, do Constituinte Ibsen Pinheiro, propunha, além da votação dos vetos e não do projeto, que a contagem dos votos não diferenciase os parlamentares por Casa para fins da obtenção da maioria absoluta. A decorrência natural da proposta seria o fortalecimento da posição da Câmara dos Deputados, que já contava, à época, com muito mais membros do que o Senado, e algum alívio ao presidente da república, que não teria que assegurar maioria nas duas Casas. A emenda não prosperou na Subcomissão.

Quanto ao fórum adequado para a votação dos vetos, a questão colocada diante da Subcomissão foi a possibilidade de o Congresso Nacional manter uma Comissão Representativa que funcionasse nos períodos de recesso do Parlamento. Nesses períodos, os vetos deixariam de ser analisados pelo Congresso Nacional em sessão conjunta e seriam submetidos à Comissão. Ainda que tenham sido mantidas no texto final da Subcomissão, cinco emendas foram apresentadas pelos constituintes, em que era demandada a abolição da Comissão, com o argumento geral de que se alguma matéria efetivamente importante exigisse deliberação, o Congresso poderia ser convocado.

Rejeitada sem grandes debates pela Comissão, mas que pelo conteúdo justifica ser mencionada, é a Emenda nº 3A0031-6, do Constituinte Lucio Alcântara. A proposta previa a possibilidade de o presidente da república consultar o Supremo Tribunal Federal quanto à constitucionalidade do projeto submetido à sanção.⁶³ A consulta seria facultativa, mas, uma vez realizada, a decisão do Tribunal seria vinculante para o presidente da república e para o Congresso Nacional e, ao contrário das ações de controle concentrado que existem, seria proferida antes da lei entrar em vigor. Na Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das

---

63 § 1º Ao receber o projeto de lei, o presidente da república poderá submetê-lo à apreciação do Supremo Tribunal Federal, que se manifestará, em dez dias, sobre sua constitucionalidade.

§ 2º Declarado o projeto inconstitucional, no todo ou em parte, o presidente da república o devolverá, sem sanção, ao Congresso Nacional.

§ 3º A decisão do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade vincula o presidente da república e o Congresso Nacional e dela não cabe recurso.

§ 4º O Congresso Nacional poderá reelaborar o projeto de lei e encaminhá-lo à sanção do presidente da república que ouvirá, obrigatoriamente, o Supremo Tribunal Federal.

§ 5º Declarando o Supremo Tribunal Federal não ser inconstitucional o projeto, poderá o presidente da república sancioná-lo, se motivo de interesse público não tiver para vetá-lo.

Instituições, João Gilberto Lucas Coelho igualmente defende essa alternativa em audiência pública promovida na 5ª Reunião Ordinária, em 9 de abril de 1987:

O presidente da república poderia consultar o Tribunal Constitucional, ou o Supremo Tribunal Federal, se esse permanecer como Corte Constitucional do País, previamente, antes da sanção de um projeto aprovado, pelo Congresso, sobre a sua constitucionalidade. Vejo que isso teria o valor de que o Congresso não poderia derrubar o veto do Presidente para, depois, o Presidente entrar na justiça, alegando inconstitucionalidade. Essa questão da constitucionalidade seria resolvida até previamente ao veto. ... Acho que esse rito vai resolver muitos problemas e evitar muitos contratempos que nós encontramos na nossa prática de povo, de Estado organizado.

Por fim, ainda no âmbito da subcomissão, um elemento que é trabalhado pelo relator e também surge nas emendas é a inserção de algumas matérias na competência exclusiva do Congresso Nacional como uma forma de limitação material ao veto. A intenção assumida dos Constituintes da Subcomissão era impedir que o presidente da república pudesse exercer o poder de veto sobre a regulação da fiscalização do Poder Executivo pelo Congresso Nacional, como fica evidente na fala do Relator José Jorge:

A primeira das grandes alterações no texto constitucional, relacionadas com o retorno das prerrogativas, foi a inclusão, na competência exclusiva do Congresso Nacional – e portanto independentemente da sanção presidencial –, do poder de fiscalizar e controlar os atos do Executivo. Até agora, esta atribuição é regulada por lei submetida à aprovação do Presidente. Dessa forma, uma das mais importantes atividades de qualquer Parlamento – a ação fiscalizadora – rege-se, numa situação no mínimo insólita, por normas sujeitas à anuência prévia do fiscalizado, no caso o Executivo. O texto da Carta Magna esconde uma distorção evidente, ainda mais notável

quando se tenta pôr em prática os atos relativos à fiscalização de um poder pelo outro.⁶⁴

O resultado final desta Subcomissão, ao menos no tocante ao veto, já é mais próximo do que veio a contar na Constituição de 1988. A exceção, nesse caso, é a possibilidade do pedido de revisão, que foi incluído no anteprojeto, mas não vingou no texto promulgado. Assim, como resultado dos trabalhos da Subcomissão, foi aprovado o seguinte texto:

Art. 27. A Câmara na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao presidente da república, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º. Se o presidente da república julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á ou solicitará ao Congresso Nacional a sua reconsideração, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento.

§ 2º. O veto parcial somente abrangerá o Texto integral de artigo, de parágrafo, de item, de número ou de alínea.

§ 3º. Decorrida a quinzena, o silêncio do presidente da república importará sanção.

§ 4º. O presidente da república comunicará as razões do veto ou do pedido de reconsideração ao Presidente do Senado Federal ou da Comissão Permanente do Congresso Nacional, o qual será apreciado dentro de trinta dias, a contar do seu recebimento, considerando-mantido o veto que obtiver o voto da maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas do Congresso reunidos em sessão conjunta. Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao presidente da república.

§ 5º. Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto ou o pedido de reconsideração será

---

64 8ª Reunião Ordinária da Subcomissão, em 12 de maio de 1987.

colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 6º. Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo presidente da república, nos casos do § 3º e do § 4º, o Presidente do Senado Federa a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, fá-lo-á o Vice-Presidente do Senado Federal.

§ 7º. Nos casos do artigo 5º [competências exclusivas do Congresso Nacional], após a aprovação final, a lei será promulgada pelo Presidente do Senado Federal.

§ 8º. No caso do inciso V do artigo 10. [legislação para o Distrito Federal], o projeto de lei vetado será submetido apenas ao Senado Federal, aplicando-se, no que couber, o disposto no § 4º. Deste artigo.

5.1.2. Subcomissão do Poder Executivo

A Subcomissão do Poder Executivo também iniciou seus trabalhos em 7 de abril de 1987, sendo presidida pelo Constituinte Albérico Filho e relatada pelo Constituinte José Fogaça. Ao contrário do que ocorreu na Subcomissão do Poder Legislativo, o que se extrai das notas taquigráficas das reuniões dessa Subcomissão é que o veto não foi elemento central de debates, ainda que conste em todos os anteprojetos apresentados.

O aspecto central depreendido dos debates dessa Subcomissão é a grande preocupação dos Constituintes com a redução dos poderes do Executivo e o fortalecimento do Congresso Nacional. É nesse contexto que o veto é reiteradamente mencionado, sempre associado a ponderações em relação ao equilíbrio que se pretende alcançar entre Legislativo e Executivo, ainda que permanecesse indefinido o elemento quase que preliminar sobre a natureza presidencialista ou parlamentarista do futuro sistema de governo. Esse aspecto dos debates fica evidente na fala do Constituinte Vivaldo Barbosa, e também 1º Vice-Presidente da Subcomissão:

Acho que realmente esse deve ser o nosso método de trabalho. Mergulhar na análise do Estado brasileiro, tentar transformá-lo. Depois nossa tarefa vai ser rotulada como “presidencialista” ou “parlamentarista”, mas devemos mergulhar em profundidade. Precisamos considerar as atribuições que devem remanescer no Executivo, bem como a democratização do Poder Executivo, o controle do Poder Executivo, o Poder Legislativo. Qual o novo papel que desempenhará nesse Estado modernizado e transformado.⁶⁵

Considerando que a motivação histórica para a própria criação do veto foi assegurar o controle recíproco para que um Poder não avançasse nem subjugasse os demais, os debates da Assembleia Constituinte nos oferecem pistas concretas para compreender o desenho a que se chegou. E ao contrário do que se viu na Constituinte norte-americanas, o objetivo em 1987 e 1988 no Brasil era o fortalecimento do Legislativo.

O anteprojeto inicial do relator manteve as inovações propostas originalmente pelo anteprojeto da Comissão Afonso Arinos para o instituto do veto, como a possibilidade de pedido de reconsideração e a convocação de referendo, diferentemente do que ocorreu na Subcomissão do Poder Legislativo. Porém, a nova proposta trazia dois elementos que reduziam em parte o seu alcance. O primeiro era de que, para a convocação do referendo, fosse ouvido o Conselho da República, órgão que seria composto pelo próprio presidente da república, o vice-presidente da república, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o primeiro-ministro, os líderes da maioria e da minoria da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o presidente do Conselho Constitucional e seis cidadãos brasileiros natos, sendo dois indicados pelo presidente da república, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados. Note-se, nesse caso, a prevalência de membros do Parlamento ou por ele indicados. Ignorando-se as relações partidárias, o Presidente contaria com cinco membros diretamente relacionados a ele,⁶⁶ enquanto o Congresso Nacional contaria com dez.

---

65 1ª Reunião Ordinária da Subcomissão, em 7 de abril de 1987.

66 O presidente da república, o vice-presidente da república, o presidente do Tribunal (ou Conselho) Constitucional e dois cidadãos.

A segunda inovação prevista era a criação do Conselho Constitucional, que se manifestaria previamente à promulgação sobre leis que poderiam vir a ter sua constitucionalidade questionada. Trata-se de uma disposição que aproximaria o veto do modelo francês, que conta com um Conselho Constitucional de natureza política. O Conselho poderia ser provocado a se manifestar pelo o presidente da república, pelo primeiro-ministro, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, pelo Presidente do Senado Federal, por 150 Deputados Federais ou por 20 Senadores. Sua manifestação seria vinculante, impedindo a promulgação da lei ou da disposição considerada inconstitucional. Assim como no caso do Conselho da República, a composição era desfavorável ao Presidente na proporção de 2 x 1, enfraquecendo mais uma vez sua posição no âmbito do veto ou da apreciação da lei no momento final antes da promulgação:

Art. 46º O Conselho Constitucional compõe-se de nove membros, três dos quais são indicados pelo presidente da república, três são eleitos pela Câmara dos Deputados e três são eleitos pelo Senado Federal, renovando-se um terço da sua composição em cada dois anos.

Uma vez apresentado esse relatório inicial, foram elaboradas diversas emendas pelos Constituintes, das quais duas tratam especificamente do texto referente ao veto e merecem destaque. A primeira é a Emenda nº 3B0040-0, do Constituinte Nelson Carneiro, que propõe a exclusão do Conselho Constitucional, uma vez que “a arguição de inconstitucionalidade da lei deve ser apreciada pelo Supremo Tribunal, ampliando-se e regulamentando melhor a intervenção do Procurador Geral da República”. A segunda é do Constituinte Jorge Hage, que questiona diretamente o poder de veto do presidente da república em um sistema de governo que vinha sendo desenhado como parlamentarista, preocupação que também é encontrada em emendas dos Constituintes Itamar Franco e Roberto Freire na Subcomissão do Poder Legislativo. Nas palavras de Hage:

Parece-nos que a supressão destes itens é essencial, desde que se tenha admitido a preliminar de que o Presidente não é integrante do governo, conforme emendas anteriores da nossa autoria.

...

No que se refere ao inciso 11º, parece claro que o Poder de veto representa o confronto, que não se coaduna com a figurado Presidente perante o parlamento. No máximo poder-se-ia admitir o pedido de reconsideração que é o sentido da Constituição Portuguesa.⁶⁷

O novo relatório manteve a previsão de consulta ao Conselho da República para a convocação de referendos, porém eliminou a previsão do Conselho Constitucional. Como texto final da Subcomissão do Poder Executivo, a parte relativa à sanção de leis pelo presidente da república foi aprovada com a seguinte redação:

Das Atribuições do Presidente da República

Art. 10 - Compete ao presidente da república, na forma e nos limites estabelecidos por esta Constituição:

...

IX – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis;

X - vetar projeto de lei, parcial ou totalmente, ou solicitar a reconsideração do Congresso Nacional;

...

XXIV - determinar a realização de referendo, ouvido o Conselho da República, sobre propostas de emendas Constitucionais e projetos de lei de iniciativa do Congresso Nacional que visem a alterar a estrutura ou afetem o equilíbrio dos Poderes;

5.1.3. Consolidação na Comissão Temática

Instalada em 1º de abril de 1987, a Comissão elegeu como presidente o Constituinte Oscar Corrêa, e como relator o Constituinte Egídio Ferreira Lima. Os trabalhos iniciais da Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo foram centrados em questões internas e na promoção de algumas

---

⁶⁷ Emenda nº 3B0083-3.

audiências públicas no período em que funcionaram as Subcomissões. Ao menos formalmente, a Comissão somente passou à discussão de questões relativas aos textos das Subcomissões em sua 5ª Reunião Ordinária, em 9 de junho de 1987. Nesta data, o relator apresentou seu primeiro parecer, com base tanto nos textos das Subcomissões como na primeira rodada de emendas.

Curiosa é a observação inserida em sua exposição inicial, na qual o Constituinte faz questão de diferenciar o Presidencialismo Norte-americano do que tínhamos no Brasil à época.

O presidencialismo americano, de que tanto se fala entre nós, não tem nada como o nosso. É um sistema de governo próprio e sem similar. Nasceu das características locais. É um sistema em que o Presidente e o Congresso são fortes, exatamente porque o Estado nasceu da confederação de várias nações distintas.⁶⁸

Naquele momento, a Constituinte ainda trabalhava com a perspectiva de um sistema de governo parlamentarista, com a figura de um primeiro-ministro como chefe de governo. Não obstante, o poder de veto seguia ainda a inspiração do modelo norte-americano, tendo sido dispensadas as propostas de criação de um Conselho Constitucional ou de alguma forma de controle preventivo de constitucionalidade por órgão externo.⁶⁹

---

68 1ª Reunião Ordinária da Subcomissão, em 1º de abril de 1987.

69 Em audiência pública da Comissão, em 6 de maio de 1987, o então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Sidney Sanches, cita a atribuição conferida às cortes constitucionais de alguns países de apreciar preventivamente a constitucionalidade de leis, mas coloca em dúvida sua aplicabilidade no Brasil: “As Cortes Constitucionais exclusivas – aqui entramos numa área bastante nebulosa – cuja missão a examinar com exclusividade questões constitucionais, foram criadas, segundo todos sabemos, em poucos países: Áustria, as duas Alemanhas – aliás, não tenho a Constituição da Alemanha Oriental; tenho a da Federal – Portugal, Chile, Espanha, França, Itália, Peru, Guatemala e Equador. Isto, ao que me lembro. E essas Cortes funcionam ao lado das Cortes Supremas. Todos esses países têm também como se sabe, Supremos Tribunais, que cuidam de outras matérias. Mas em alguns deles – e isto é importante, ao meu ver – tais Cortes Constitucionais realizam não só o controle posterior da constitucionalidade, mas principalmente o controle prévio, que aqui, no Brasil, compete às Comissões de Constituição e Justiça do Poder Legislativo. Até não compreendo bem como a tradição brasileira aceitaria uma Corte, externa ao Legislativo, controlando previamente a constitucionalidade das leis que ele vai elaborar. Mas em vários países há um controle prévio da constitucionalidade. E se a Corte Constitucional vetar o projeto, o Legislativo não poderá sequer votá-lo. Em outros o controle a posterior, só depois de elaborada a lei é que se põe em discussão a sua validade perante a Corte Constitucional. E em alguns, a Corte Constitucional integra o Poder Judiciário – isto a interessante, não estou dizendo novidades, é bom realçar – mas não se submete a sua cúpula, que é sempre a Corte Suprema.” O Constituinte Lúcio Alcântara, que já havia proposto a atuação preventiva do Supremo Tribunal Federal nos debates da Subcomissão do Poder Legislativo, retoma a proposta com a Emenda nº 3000685-9, argumentando que

A redação proposta pelo relator nessa primeira etapa para o instituto do veto funde essencialmente os textos das Subcomissões do Poder Legislativo e do Poder Executivo, aproveitando da primeira a sistemática dos vetos e da segunda a competência do presidente da república. Permaneceram no anteprojeto o pedido de reconsideração, a apreciação do Congresso para a manutenção do veto e o veto parcial restrito a dispositivos inteiros. Manteve-se, no entanto, a competência do presidente da república para determinar a realização de referendo, ouvido o Conselho da República, sobre proposta de emendas constitucionais e projetos de lei que visem a alterar a estrutura ou afetar o equilíbrio dos Poderes, que permaneceu sem uma sistemática clara para sua aplicação. No caso, não é possível inferir se essa determinação ocorreria no prazo do veto nem quais efeitos teriam sobre ele.

As emendas e debates igualmente não auxiliam no esclarecimento desse ponto, que permaneceu no texto final aprovado pela Comissão. Entre elas, destaca-se apenas a Emenda nº 300861-4, do Constituinte Vasco Alves, que propõe a “consulta popular sobre projetos que houverem recebido veto ou sanção”, aproximando-se do sugerido pela Comissão Afonso Arinos. Argumenta o parlamentar que:

uma consulta popular, sem qualquer dúvida, tem poderes infinitamente superiores à sanção ou veto de qualquer matéria por agente da administração pública, cabendo à constituição assegurar esse direito à população, impedindo desta forma a prevalência de decisões autoritárias e despóticas.⁷⁰

A proposta de participação direta da população mediante o poder de veto a um projeto de lei também é citada pelo Constituinte João Amazonas, em audiência pública⁷¹ na Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. No entanto, a sugestão, que não foi adiante nos anteprojeto, é ainda mais participativa, ao prever que a própria população teria controle do gatilho para a submissão do

---

“o controle da constitucionalidade e da conformidade jurídica dos projetos de lei efetuado pelo Supremo Tribunal Federal acresce certeza e segurança à ordem jurídica e às relações negociais. Constitui importante aperfeiçoamento do sistema brasileiro, o qual, já condensa de forma admirável os controles concentrado e difuso a posteriori.” 2ª Reunião de Audiência Pública da Comissão, em 6 de maio de 1987.

70 Emenda nº 300861-4.

71 6ª Reunião Ordinária da Subcomissão, em 29 de abril de 1987.

projeto a referendo popular com o propósito de fiscalizar e controlar os trabalhos de seus representantes:

E analisamos também a figura do veto popular a determinados projetos oriundos das Casas do Congresso: desde que um determinado número de ações populares se adentrem na Justiça, aquele projeto é vetado e submetido ao referendo popular. É uma maneira de procurar democratizar, na realidade, mais o processo eleitoral, com a participação plena da população nos destinos políticos do país. E dizemos o motivo: sabemos que, infelizmente, muitos companheiros vão para as ruas, apresentam projetos que representam o sentimento da população, mas, na prática, ao assumir o mandato, defendem justamente o inverso do que propagaram nas ruas. E a maneira de o povo cobrar, será, na realidade, através do repúdio a determinadas proposições apresentadas por aqueles que estão traindo a consciência política.⁷²

A análise das emendas evidencia que, no tocante ao poder de veto, as questões levadas à Comissão se assemelham àquelas já tratadas nas Subcomissões. A possibilidade do pedido de reconsideração segue polêmico, com alguns constituintes como Itamar Franco, defendendo que “não há como pedir a reconsideração do Congresso Nacional”,⁷³ enquanto outros, de viés parlamentarista, sugerem sua manutenção e a extinção do veto, como é o caso do Constituinte Maguito Vilela, com a Emenda nº 300106-7:

---

72 Propostas similares, porem como focos específicos em políticas urbanas, foram defendidas na Subcomissão da Questão Urbana e Transporte da Comissão da Ordem Econômica por representantes da sociedade civil. Em documento apresentado à Subcomissão, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) e a Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura (ABEA) defendem que seja “assegurado a um conjunto de cidadãos que represente 5% do eleitorado local, suspender, através de veto popular a promulgação de um projeto de lei considerado contrário aos interesses da sociedade. O projeto em tramitação será nesse caso submetido a referendo popular”. Na mesma linha, Sérgio Andréa, representando a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro – FAMERJ e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana em audiência pública da Subcomissão em 6 de maio de 1987 afirmava: “preciso que a lei possibilite a participação da iniciativa popular para mudar a legislação municipal. É preciso que a lei possibilite o veto a uma lei municipal e que esse mesmo veto seja submetido ao referendo popular. Vejam que há um encadeamento. É possível a população apresentar uma iniciativa de lei – não está assegurado que essa lei será aprovada. É possível que a população vete, mas não está assegurado o veto; ele será submetido ao referendo popular”.

73 Emenda nº 300034-6.

Estranhamos que o Poder Executivo possa vetar um projeto de lei apresentado pelos membros do Congresso Nacional. É para corrigir essa distorção que eliminamos a palavra veto, por reconsideração, seja parcial ou totalmente como forma de manter o equilíbrio entre os poderes.

O veto nos parece uma forma autoritária do Poder Executivo se relacionar com o Legislativo, no exercício de suas funções.

No meio dessa polêmica, ressurgiu também a proposta mais radical da extinção completa desse mecanismo, seja por veto ou pedido de reconsideração. Essa questão já havia sido colocada pelo Constituinte Jorge Hage na Subcomissão do Poder Executivo, porém sob o argumento de que o veto não teria lugar em um sistema parlamentarista. Agora, na Comissão principal, os constituintes Cunha Bueno,⁷⁴ Gumerindo Milhomem Neto e José Genoíno Neto encampam a mesma proposta, porém com argumentações mais voltadas para a total supremacia do Parlamento na atividade legislativa, como apresentada na justificativa por este último:

Buscando o restabelecimento das prerrogativas do Poder Legislativo, propomos a presente emenda, que extingue o poder de veto do presidente da república sobre Projetos de Lei aprovados pelo Congresso Nacional. Acreditamos que a extinção do poder de veto representa um dos mais efetivos mecanismos de defesa do Congresso Nacional, contra a hipertrofia legislativa do poder Executivo e o excesso de autoritarismo presidencial - infelizmente fato bastante comum em nossa história política.⁷⁵

---

74 Na Emenda nº 300913-1, o Constituinte Cunha Bueno se baseia em argumento histórico para defender a exclusão do veto do futuro texto constitucional: “Desde que deve ser eliminado o inciso X do artigo 10 do Relatório Final do Anteprojeto José Fogaça na Subcomissão do Poder Executivo da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, também devem ser extintos o artigo 27 e parágrafos da Subcomissão do Poder Legislativo, que prevê o mesmo direito de veto, parcial ou totalmente, do presidente da república às decisões encaminhadas legislativamente pelo primeiro-ministro. Como se sabe, o método fracassou na experiência mista, presidencialista/parlamentarista dos tempos da presidência João Goulart, quando este entrou em insolúveis impasses com seu Primeiro Ministro Tancredo Neves. Até capitularem os seus sucessores e terminar deposto o próprio Goulart”.

75 Emenda nº 300437-6. Na mesma linha, a Emenda nº 301344-8, do Constituinte Milhomem Neto, com a justificativa de que “O poder de veto a projetos de lei concedido ao presidente da república transforma o executivo em super poder, limitando o legislativo em suas prerrogativas”.

Também retorna às emendas propostas para inserção de algumas matérias na competência exclusiva do Congresso Nacional como forma de limitação material ao veto foram reapresentadas como emendas nesta Comissão. Na Subcomissão do Poder Legislativo, onde haviam sido inicialmente propostas, a intenção era impedir que o presidente da república pudesse exercer o poder de veto sobre a regulação da fiscalização do Poder Executivo pelo Congresso Nacional. Já no âmbito da Comissão, o que se pretendeu é excluir a concessão de anistias do escrutínio presidencial. Nesse sentido, o Constituinte Paulo Macarini defende que “a anistia, uma vez aprovada no Congresso Nacional, não poderá estar na dependência de veto ou sanção Presidencial. Trata-se de uma prerrogativa típica de exclusiva competência dos congressistas”.⁷⁶

O debate mais rico, no entanto, é quanto à manutenção ou não do veto parcial na forma restrita. A preocupação em limitar os poderes do presidente da república com a exigência de que o veto fosse aplicável apenas a dispositivos inteiros parecia consensual nos registros das Subcomissões dos Poderes Legislativo e Executivo, não havendo registro de falas ou emendas favoráveis ao veto de palavras como permitido pelo texto constitucional de 1969. O anteprojeto da Subcomissão do Poder Legislativo é, inclusive, taxativo quanto a essa restrição. Na Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, tanto o primeiro anteprojeto do Relator quanto o final aprovado incluíram a restrição, impedindo o veto a palavras individuais. As emendas propostas sobre o tema igualmente reforçaram essa decisão, sendo todas no sentido de assegurarem o veto parcial restrito.

O suposto consenso, no entanto, não representava a unanimidade dos membros da Comissão, como ficou evidente na apreciação da Emenda nº 3S0461-1, do Constituinte Vilson Souza, que propunha a extinção do veto parcial justamente com o propósito de não haver a possibilidade do veto a palavras ou mesmo dispositivos, de modo a se evitar que pudesse haver distorção do significado original do texto. Colocada em votação na 7ª Reunião Ordinária da Comissão, o primeiro sinal de discordância evidenciou-se nos rápidos encaminhamentos do autor da emenda e do Relator Egidio Ferreira Lima:

---

⁷⁶ Emenda nº 301261-1.

O SR. PRESIDENTE (Oscar Corrêa): – Concedo a palavra ao ilustre autor da proposta, Constituinte Vilson Souza, para falar a favor. S. Ex.^a dispõe de três minutos.

O SR. CONSTITUINTE VILSON SOUZA: – Sr. Presidente, é inquestionável que, no direito Constitucional moderno, o presidente da república participe da atividade legislativa com o poder de vetar projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional. Mas também não é menos verdade que os poderes do presidente da república devem ser limitados. Temos a experiência da ditadura, em que se permite o veto, inclusive, de palavras. Inúmeros diplomas legais, leis ou os projetos de leis votados pela Câmara ou pelo Congresso Nacional foram deturpados por supressão de palavras, de parágrafos ou de alíneas.

Minha proposta é no sentido de que o presidente da república tenha efetivamente o poder de vetar o projeto de lei, mas que não contribua para deformar o conteúdo, a própria vontade legislativa. Ou o Presidente veta integralmente o projeto, ou o aprova integralmente. Esta é a minha posição. Que não se permita ao presidente da república, na supressão de um parágrafo, de um artigo ou de uma alínea de um projeto de lei, deturpar o próprio sentido da lei.

O SR. PRESIDENTE (Oscar Corrêa): – Concedo a palavra ao ilustre Relator para encaminhar contrariamente à proposta.

O SR. RELATOR (Egídio Ferreira Lima): – Sr. Presidente e Srs. Constituintes, tenho grande consideração pelo Constituinte Vilson Souza. Mas entendo que a proposta de S. Ex.^a cria problemas sérios. Às vezes, o presidente da república tem necessidade de limitar o veto a algumas expressões, salvando o todo. E agora temos uma amplitude muito maior de poder. Primeiro, porque reduzimos o quorum do veto para a metade, maioria absoluta; segundo, criamos o instituto do pedido de reconsideração pelo presidente da república.

Sr. Presidente, sou contra a proposta.

Destaque-se que, apesar da emenda ter sido rejeitada por 5 votos a 46, o voto contrário não representa uma posição favorável ao veto de palavras nos moldes definidos na Constituição de 1969. Isso porque o Anteprojeto do Relator já previa o veto parcial na forma restrita – permitido apenas para a íntegra de dispositivo –, de modo que a manutenção do texto sem alterações era suficiente para assegurar a restrição. Por outro lado, certamente a matéria era controversa.

Encerrados os debates, o anteprojeto aprovado naquela Comissão e submetido à Comissão de Sistematização dispunha sobre os vetos presidenciais de modo bastante próximo ao modelo que havia sido proposto pelas Subcomissões, mantendo o pedido de reconsideração, o veto parcial restrito, a apreciação pelo Congresso para a manutenção do veto, o quórum de maioria absoluta e a ainda pouco detalhada possibilidade de convocação de referendo:

Art. 29 - A Câmara, na qual tenha sido concluída a votação, enviará o projeto de lei ao presidente da república, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º – Se o presidente da república julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á ou solicitará ao Congresso Nacional a sua reconsideração, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento.

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

§ 3º – Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do presidente da república importará sanção.

§ 4º – O presidente da república comunicará as razões do veto ou do pedido de reconsideração ao Presidente do Senado Federal, o qual será apreciado dentro de trinta dias, a contar do seu recebimento, considerando-se mantido o veto se obtiver maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas do Congresso, reunidas em sessão conjunta.

§ 5º – Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao presidente da república.

§ 6º – Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no § 4º, o veto ou o pedido de reconsideração será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o § 1º do artigo 22 [medidas provisórias].

§ 7º – No caso do inciso V do Art. 10, o veto será submetido apenas ao Senado Federal, aplicando-se, no que couber, o disposto neste artigo.

...

Art. 54 – Compete ao presidente da república, na forma e nos limites desta Constituição:

...

IX – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis;

X - vetar projeto de lei, parcial ou totalmente, ou solicitar a sua reconsideração ao Congresso Nacional, não sendo permitido vetar palavras ou expressões, isoladamente;

...

XXIII – determinar a realização de referendo, ouvido o Conselho da República, sobre proposta de emendas constitucionais e projetos de lei que visem a alterar a estrutura ou afetar o equilíbrio dos Poderes;

5.2. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

Os projetos de leis orçamentárias sempre receberam tratamento específico no processo legislativo previsto nas Constituições brasileiras e em sua tramitação no Congresso Nacional.

Comparando-se os textos das Constituições de 1946,⁷⁷ 1967,⁷⁸ 1969,⁷⁹ nota-se que uma primeira preocupação dos Constituintes de 1987 era para a definição do prazo de envio do projeto pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo e o prazo para a devolução do mesmo pelo Congresso Nacional para a sanção do presidente da república, com vistas a assegurar um prazo razoável para deliberação. O período disponível para o Congresso Nacional se debruçar sobre o Orçamento foi sendo paulatinamente reduzido pelos textos constitucionais, que em 1946 concedia seis meses, passando para quatro meses em 1969.

A segunda preocupação identificável nas Constituições é no sentido de evitar que se tenha períodos sem orçamento vigente. Na Constituição de 1946, isso era contornado prorrogando-se para o exercício seguinte o que estivesse em vigor até a aprovação final de seu substituto, enquanto que tanto a Constituição de 1967 quanto o fruto da Emenda Constitucional de 1969 previam a promulgação do projeto originalmente enviado pelo Executivo. Quanto às demais balizas para a sanção, as Constituições remetiam ao processo legislativo ordinário, não trazendo outras inovações.

---

77 Art. 74 – Se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor.

...

Art. 87 – Compete privativamente ao presidente da república:

...

XVI – enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento; (Redação original, modificada para “XVI - *Enviar à Câmara dos Deputados, até 31 de julho de cada ano, a proposta do orçamento*” pela Emenda Constitucional nº 8, de 1963)

78 Art. 68 – O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo presidente da república à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

...

§ 4º – Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrarie o disposto nesta Seção, as demais regras constitucionais da elaboração legislativa.

79 Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo presidente da república ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

...

§ 4º – Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrariem o disposto nesta seção, as demais normas relativas à elaboração legislativa.

Ainda que nos debates da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira não se discuta objetivamente o veto aos projetos de leis orçamentárias, um procedimento específico está previsto desde o primeiro anteprojeto apresentado pelo relator, o Constituinte José Luiz Maia. Diferentemente do encontrado nas Constituições anteriores, o anteprojeto detalhava um pouco mais o procedimento de veto. Além de definir os prazos para envio e apreciação do projeto de lei e manter a promulgação do projeto enviado pelo Poder Executivo em caso de não cumprimento, propunha o prazo específico e exíguo de cinco dias para a sanção do projeto de lei orçamentária pelo presidente da república e o prazo igualmente crítico de dez dias para manifestação do Congresso sobre eventuais vetos. A redação não dispunha sobre quóruns ou restrições ao veto parcial.

Constituintes como Antonio Salim Curiati⁸⁰ e José Costa⁸¹ chegaram a propor emendas com o objetivo de extinguir tais prazos especiais sob o argumento de que “o orçamento público, do ponto de vista formal, é uma lei. Como tal, deve estar submetido aos mesmos prazos para sanção e veto”.⁸² Ainda que não declarada, pode-se inferir da proposta que os Constituintes reduziam a relevância da fase de sanção para a formulação orçamentárias ao conferir prazos tão curtos para o presidente e para o próprio Congresso formularem e votarem vetos.

A Comissão do Sistema Tributário Orçamento e Finanças manteve, na essência, as disposições aprovadas pela Subcomissão, apenas com aprimoramentos na redação. Nota-se na redação aprovada pela Comissão as mesmas preocupações vistas nas Constituições anteriores, acrescidas do procedimento específico de veto:

Art. 35 - O projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o projeto de lei orçamentária anual serão devolvidos para sanção, respectivamente, até:

I – o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

II – trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro.

§ 1º – O presidente da república terá cinco dias, a contar do recebimento dos projetos, para sancioná-los ou vetá-

---

80 Emenda nº 500514-1.

81 Emenda nº 500740-2.

82 Idem.

los, comunicando ao Presidente do Congresso Nacional, em quarenta e oito horas, em caso de veto, as razões que o motivaram. Decorridos os cinco dias, o silêncio do presidente da república importará a sanção.

§ 2º – O Congresso Nacional, no prazo de dez dias, deliberará sobre as partes vetadas dos projetos.

§ 3º – Os recursos orçamentários que, em virtude de emenda ou de veto, restarem sem despesa correspondente poderão ser utilizados mediante autorização legislativa para abertura de crédito especial ou suplementar.

§ 4º – Se o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o projeto de lei orçamentária anual não forem devolvidos, para sanção, nos prazos estabelecidos no «caput», o Governo fica autorizado a, respectivamente:

I – promulgá-lo como lei;

II – executá-lo, por decreto, até a promulgação da lei.

Art. 36 – Aplicam-se aos projetos de lei a que se refere o artigo 33, no que não contrariem o disposto nesta Seção, as demais normas relativas à elaboração legislativa.

5.3. Comissão de Sistematização

A Comissão de Sistematização, presidida por Afonso Arinos e relatada por Bernardo Cabral, marca o encerramento das Comissões Temáticas, com seus diversos projetos paralelos e, muitas vezes, contraditórios. Pelo Regimento da Constituinte, essa Comissão teria a atribuição de compatibilizar os textos das Comissões Temáticas para, a partir dessa etapa, a Assembleia Nacional Constituinte passar a atuar com um único texto, já contendo todos os assuntos tratados anteriormente. Pela lógica do Regimento, caberia ao Plenário a apreciação material dos textos. Sob a ótica política, estudiosos do processo constituinte, como

José Afonso da Silva, apontam que a etapa da Comissão de Sistematização foi um momento turbulento:

27. A Constituinte atravessou alguns momentos críticos. A partir de julho de 1987, a Comissão de Sistematização pouco discutia e nada deliberava. Transformara-se no muro das lamentações daqueles que não tinham mais função alguma na Constituinte. Nem o Relator comparecia às suas reuniões, enquanto isso os grupos paralelos se reuniam, discutiam, elaboravam projetos paralelos de Constituição; projeto Hércules, projeto Afonso, projeto Ferraz.

28. Em agosto, Mário Covas sofre uma cirurgia cardíaca, de que só regressou aos trabalhos constituintes em novembro, encontrando já a rebelião conservadora, num movimento bem orquestrado autodenominado “Centrão”, contra o Projeto de Constituição que estava sendo aprovado pela Comissão de Sistematização, e não viam meios de alterá-lo no Plenário se não houvesse alteração do Regimento Interno, de modo a permitir a apresentação de substitutivo integral ao projeto.⁸³

Esse clima político se reflete muito na análise dos anais e notas taquigráficas das reuniões, nas quais os constituintes passam longos períodos em debates regimentais ou debatendo a dinâmica dos trabalhos. A Comissão entrava constantemente em discussões sobre o seu papel de compiladora das propostas, com discussões acaloradas sobre até onde poderiam ir as modificações e qual o papel do relator. Já sob a ótica dos vetos presidenciais, não se repetem os debates mais amplos encontrados nas Comissões Temáticas. Não obstante, o veto

---

83 LIMA, João Alberto de Oliveira. PASSOS, Edilenice. NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal – Coordenação de Edições Técnicas, 2013, p. XXV (introdução). Em outra passagem da mesma obra, o autor cita o Professor Adriano Pillati, que ilustra de forma ainda mais intensa o ambiente político daquele momento: “Entre 26 de junho, data da entrega do Anteprojeto de Constituição pelo relator da Comissão de Sistematização, e 18 de novembro, data de encerramento das votações daquela Comissão, a Constituinte viveu uma longa fase de agonia. Todas as expectativas foram convulsionadas, todos os cronogramas foram desrespeitados, todos os conflitos recrudescentes. O cenário decisório foi marcado pelo agravamento das tensões sociais, políticas e econômicas. ... A expressão popular explodiu em quebra-quebras e vaias, brilhou na apresentação de emendas coletivas e aplacou-se em desmobilização. O empresariado conspirou, o governo aliciou, a mídia esculachou, a transição tremeu, a Constituição atolou. Quando dezembro chegou, nada mais era como antes.” Idem, p. 16.

continuou a ser tratados nos anteprojetos, pareceres e emendas, os quais serão o foco da próxima análise.

O primeiro texto apresentado na Comissão, e debatido inicialmente em 29 de junho de 1987, era de fato uma compilação dos anteprojetos das Comissões Temáticas e possuía mais de 500 artigos. Durante os debates da Comissão, o próprio Relator avalia o resultado como sofrível,⁸⁴ destacando em diversas ocasiões que não houve uma avaliação material do texto:

Sr. Presidente e Srs. Constituintes, o Relator da Comissão de Sistematização, ao longo desses dias, ateve-se a um trabalho duplamente específico na compatibilização do que veio das demais comissões. Em primeiro lugar, buscou colher dos Relatores adjuntos matéria que poderia ser tratada de forma simultânea com a pesquisa feita por oito Relatores auxiliares. Ao final, compatibilizando aqui e acolá – devo registrar este trabalho, sequer no que diz respeito à oitava Comissão, não tem cunho pessoal. Ele é o somatório dos textos de sete Comissões Temáticas. O que fiz foi apenas compatibilizar os pontos eventualmente conflitantes, mas respeitando tudo aquilo que havia sido aprovado nas respectivas Comissões Temáticas e, eventualmente, não abordado em nenhuma outra. É claro que um trabalho dessa natureza acaba eivado de omissões, de erros, sobretudo quanto às remissões.⁸⁵

Nesse primeiro texto, os dispositivos relacionados ao veto presidencial permanecem inalterados, em sua essência, em relação ao aprovado na Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo. Permaneceu o veto parcial restrito, o pedido de reconsideração, a exigência de maioria absoluta em cada Casa para a manutenção do veto e a possibilidade de convocação de referendo para projetos que visem a alterar a estrutura ou afetar o equilíbrio dos Poderes, ouvido

---

84 “Imagine V. Ex.^a, nobre Constituinte, que, durante dez dias, até três ou quatro horas da manhã, oito Relatores auxiliares, quatro Relatores adjuntos e todo um mecanismo de computação foram necessários para se chegar a esta conclusão, a um trabalho sofrível como este. Mas o que há, no caso, é um deslocamento de artigos. Cada Comissão estava com seus trabalhos em determinada ordem e o Relator teve de trazê-los para a ordem correta, ou seja, distribuída em capítulos, nos quais se integraria tudo aquilo que fora discutido.” 5ª Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização, em 29 de junho de 1987.

85 Idem.

o Conselho da República. No tocante ao orçamento, o dispositivo foi simplificado, mas igualmente permaneceram as regras especiais para sanção da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária. Ao menos nessa parte do texto, o trabalho do Relator foi, de fato, uma compilação:

Art. 128 - A Casa, na qual tenha sido concluída a votação, enviará o projeto de lei ao presidente da república, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o presidente da república julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, ou solicitará ao Congresso Nacional a sua reconsideração, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento.

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

§ 3º - Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do presidente da república importará sanção.

§ 4º - O presidente da república comunicará as razões do veto ou do pedido de reconsideração ao Presidente do Senado Federal, o qual será apreciado dentro de trinta dias, a contar do seu recebimento, considerando-se mantido o veto se obtiver maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas do Congresso, reunidas em sessão conjunta.

§ 5º - Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao presidente da república.

§ 6º - Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no § 4º, o veto ou o pedido de reconsideração será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o § 1º do Art. 121.

...

Art. 134 - O presidente da república terá cinco dias, a contar do recebimento dos projetos, para sancioná-los ou vetá-los, comunicando ao Presidente do Congresso Nacional, em quarenta e oito horas, em caso de veto, as razões que o motivaram. Decorridos os cinco dias, o silêncio do presidente da república importará a sanção.

§ 1º - O Congresso Nacional, no prazo de dez dias, deliberará sobre as partes vetadas dos projetos.

§ 2º - Os recursos orçamentários que, em virtude de emenda ou de veto, restarem sem despesa correspondente poderão ser utilizados mediante autorização legislativa para abertura de crédito especial ou suplementar.

...

Art. 162 - Compete ao presidente da república, na forma e nos limites desta Constituição:

...

IX - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis;

X - vetar projeto de lei, parcial ou totalmente, ou solicitar a sua reconsideração ao Congresso Nacional;

...

XXII - determinar a realização de referendo, ouvido o Conselho da República, sobre proposta de emendas constitucionais e projetos de lei que visem a alterar a estrutura ou afetar o equilíbrio dos Poderes;

Aberta a primeira fase de emendas, o dispositivo recebeu poucas delas e sem temas novos em relação ao visto na Comissão Temática, sendo que a maior parte se dedica a aprimoramentos da redação. Uma exceção é a emenda do Constituinte José Jorge, que pretende a exclusão da figura do veto aos projetos de leis orçamentárias. A posição inova em relação ao que havia sido apresentado na

Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, que desde o início previa o veto. Argumentava o Constituinte que:

não há sentido em vetar partes do projeto de lei orçamentária se este já foi elaborado dentro de rigorosas restrições sem aumento de despesa global, quorum qualificado para as emendas na Comissão Mista e obediência à lei de Diretrizes Orçamentárias. A lei do orçamento deve, portanto, fugir nesse aspecto à tramitação normal dos demais projetos.⁸⁶

Trata-se de um ponto certamente relevante para a definição do equilíbrio entre os Poderes, afetando até mesmo o Judiciário e o Ministério Público, mas não foi objeto de debates nas Reuniões e não prosperou nessa etapa dos trabalhos.

O segundo anteprojeto, apresentado em julho de 1987, não trouxe alterações aos dispositivos relacionados aos vetos, salvo pela renumeração dos dispositivos em função de modificações em outras partes do mesmo. Já as emendas apresentadas a esse novo anteprojeto foram em número bem superior àquelas do texto anterior e incluíram as chamadas emendas populares, provenientes de cidadãos e entidades da sociedade civil, além de emendas do Plenário, que eram apresentadas por Constituintes que não eram membros da Comissão de Sistematização.

Nessa fase, além da repetição de emendas rejeitadas em momentos anteriores, algumas propostas apresentadas nas Comissões e Subcomissões Temáticas retornam de forma mais elaborada. A primeira, defendida pela Constituinte Irma Passoni, retoma o veto popular.⁸⁷ Sua proposta é claramente inspirada em um documento apresentado à Subcomissão da Questão Urbana e Transporte da Comissão da Ordem Econômica pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), pela Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) e pela Associação Brasileira de Ensino

---

86 Emenda nº CS02784-1.

87 Como mencionado anteriormente, o termo Veto Popular foi utilizado pelo Constituinte João Amazonas em audiência pública na Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Naquela oportunidade, no entanto, sem especificar os procedimentos, ele faz referência ao ajuizamento de ações populares como critério para o veto popular, enquanto que o desenho apresentado pela Constituinte Irma Passoni na Comissão de Sistematização não impõe a judicialização.

de Arquitetura (ABEA), que, no entanto, era restrita às leis municipais.⁸⁸ A proposta da Constituinte mantém a referência ao eleitorado local, mas nem o texto nem a justificativa indicam qualquer restrição a esfera de governo ou a matéria à qual estaria restrita a norma:

Art.: – É assegurado a um conjunto de cidadãos que represente 5% (cinco por cento) do eleitorado local suspender, através de veto popular a promulgação de um projeto de lei considerado contrário aos interesses da sociedade.

*§ único – O projeto em tramitação será nesse caso submetido a referendo popular através de plebiscito.*⁸⁹

Também na linha de participação popular na fase de sanção de leis, o Constituinte Vasco Alves propõe a possibilidade dos Poderes Executivo e Legislativo convocarem um referendo, dado que “uma consulta popular, sem qualquer dúvida, tem poderes infinitamente superiores à sanção ou veto de qualquer matéria por agente da administração pública”.⁹⁰ Alguns dos textos das Comissões e Subcomissões Temáticas, mantidos nos primeiros anteprojetos da Comissão de Sistematização, já previam o referendo para projetos que visassem alterar o equilíbrio entre os Poderes, no entanto a proposta de Vasco Alves era mais ampla, sem restrição quanto à matéria do projeto:

Art. – é facultado aos Poderes Executivo e Legislativo realizar consulta popular sobre projetos que houverem recebido veto ou sanção.

§ 1º – Quando a proposta de consulta se originar no Legislativo, deverá ser subscrita por, no mínimo, um quinto dos membros das Casas Legislativas.

---

88 A Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação Nacional dos Arquitetos e o Instituto de Arquitetos do Brasil reapresentaram na Comissão de Sistematização, na forma de Emenda Popular, a proposta que havia sido sugerida nas Comissões Temáticas, também prevendo a possibilidade da população propor o veto a projetos. Neste caso a referência à matéria urbana é explícita, como era a versão original. Emenda nº 1P20743-61.

89 Emenda nº 1P09409-7. Esta mesma proposta foi repetida pela Constituinte na Emenda nº 1P09418-6, sendo igualmente rejeitada. Chama atenção, no entanto a forma bastante direta do relator: “Entendemos que os cidadãos não devem ter essas prerrogativas. Pela rejeição”.

90 Emenda nº 1P20623-5.

§2º – A decisão da consulta prevalecerá sobre a sanção ou veto.⁹¹

Duas emendas, uma proposta por Caio Pompeu de Toledo e outra por Geovani Borges, propõem a exclusão da possibilidade do pedido de reconsideração pelo presidente da república, como alternativa ao veto. Os constituintes colocam a reconsideração como inadequada no sistema, em oposição direta às manifestações tanto do jurista Miguel Reale quanto do Constituinte Jorge Hage na Subcomissão do Poder Legislativo. Para estes, o pedido de reconsideração seria um mecanismo menos crítico para a relação entre os Poderes, e que poderia preservar o processo legislativo já desenvolvido pelo Congresso.

A reconsideração de projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional é medida estranha a qualquer processo legislativo. Ou o presidente da república o sanciona ou o veta. A reconsideração estaria implícita na aceitação do próprio veto. Assim, criar-se a figura da “reconsideração” virá tumultuar o andamento dos trabalhos do Poder Legislativo sem razão alguma, quando o veto e a sua consequente aceitação implicam desde logo na reconsideração do Poder Legislativo.

Por aquela razão não vemos motivo para tal inovação, o que nos leva a apresentar a emenda que visa extirpar do texto do Projeto tal inovação.⁹²

O terceiro texto votado pela Comissão de Sistematização, denominado Substitutivo 1, é, como aponta José Afonso da Silva, o primeiro texto a assumir um formato mais próximo ao da Constituição que viria a ser promulgada e também o primeiro a deixar de ser visto pelo relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral, como mera compilação dos trabalhos das Comissões Temáticas:

O texto do “Substitutivo 1 do Relator da Comissão de Sistematização ao Projeto de Constituição”, ponto de partida da nossa análise, com data de 26 de agosto de 1987, foi o primeiro a enumerar as disposições transitórias em sequência própria de 69

---

91 Idem.

92 Emenda nº 1PO7686-2, do Constituinte Caio Pompeu de Toledo.

artigos, separando-as das disposições permanentes, que foram enumeradas em 305 artigos. É considerado também o primeiro texto cuja paternidade o relator assumiu. Antes do “Substitutivo 1”, dois outros textos foram objeto de emendas na Comissão de Sistematização. O primeiro, o Anteprojeto de Constituição, com 501 artigos, gerado a partir da concatenação dos textos dos anteprojeto das Comissões Temáticas, em junho de 1987, foi, rapidamente, apelidado de “Frankenstein”, devido a sua forma. O primeiro texto do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, com 496 artigos, foi aprovado em 9 de julho de 1987 e também foi alvo de críticas.⁹³

Em relação ao texto anterior, o Substitutivo 1 tem por inovação relevante em matéria de veto apenas a exclusão das regras específicas de sanção para as leis orçamentárias. Todas as demais propostas de inovação citadas não foram incorporadas. De natureza procedimental, foi incorporada uma regra prevendo a promulgação da lei pelo Presidente do Senado Federal após a derrubada do veto, caso o presidente da república se recuse a fazê-lo.

Se por um lado o texto mudou pouco, o número de emendas apresentadas relativas ao instituto do veto é crescente a cada novo anteprojeto proposto. A maioria das emendas reflete temas já abordados, mas alguns pontos novos surgem. O primeiro é a proposta do Constituinte Orlando Bezerra, pela Emenda nº ES21192-7, pretendendo excluir a possibilidade de veto pela inconstitucionalidade, uma vez que tanto o Congresso Nacional quanto o Supremo Tribunal Federal já dispõem de competência para realizar essa análise. Caso aprovada a proposta, restaria apenas o veto fundado no interesse público, fosse ele parcial ou total.

O segundo ponto, também objeto de uma única emenda, é estabelecer um prazo de dez sessões para apreciação do veto pelo Congresso Nacional, cujo silêncio implicaria em sua aprovação. Tal proposta, do Constituinte Roberto Rollemberg, visava evitar a paralisia do Congresso com o trancamento da pauta, como fica explícito na justificativa:

---

93 LIMA, João Alberto de Oliveira, PASSOS, Edilenice, e NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal – Coordenação de Edições Técnicas, 2013, p. XXIX (introdução).

A redação originária, que se pretende substituir, auspícia, em determinadas circunstâncias, a paralisação das funções do Poder Legislativo, isso, entretanto, é inconcebível.

Ademais, os membros do Poder Legislativo terão nada menos do que dez sessões para examinar a matéria. Apenas após o decurso dessas dez sessões é que se verificará a manutenção do veto.⁹⁴

Mesmo sem grandes inovações no texto do substitutivo, essa fase de apresentação de emendas revela-se fundamental para o desenho do instituto do veto que veio a ser adotado no texto definitivo da Constituição. A possibilidade do presidente da república pedir a reconsideração de um projeto de lei ao Congresso Nacional, por exemplo, era um dos elementos inovadores que os dispositivos que vinham sendo aprovados abarcavam. Ela já era atacada por diversos constituintes e a única diferença é que nesta etapa a proposta de supressão vingou e foi aprovada com base em uma única emenda do Constituinte Jesus Tajra:

Emenda ao Substitutivo do Relator

Suprima-se no § 1º do artigo 99 a seguinte expressão:

“... ou solicitará no mesmo prazo ao Congresso Nacional a sua reconsideração”

E por via de consequência, suprima-se do § 4º do mesmo artigo a expressão:

“... ou do pedido de reconsideração...”

JUSTIFICAÇÃO

O direito Constitucional brasileiro não registra o instituto da “reconsideração” pleiteado pelo presidente da república ao Congresso Nacional, na apreciação de projeto de lei para sanção ou veto. Se atentarmos para o que estabelece o § 4º verificaremos

---

94 Emenda nº ES28544-1. Ainda que rejeitada a proposta sob o argumento de que “a emenda não se ajusta ao entendimento predominante na Comissão de Sistematização”, a preocupação do Constituinte mostrou-se acertada, com o Congresso adotando uma série de novos entendimentos para evitar o trancamento da pauta a partir do ano de 2001.

que aí não informa como deve proceder o Congresso Nacional na apreciação desse pedido de reconsideração, limitando-se exclusivamente ao veto.

De forma que, assim, é preferível suprimir o “pedido de reconsideração”.⁹⁵

Não obstante essa emenda ter inserido uma profunda modificação no que vinha sendo proposto para veto Presidencial, nas notas taquigráficas das reuniões da Comissão de Sistematização não consta qualquer comentário ou referência a ela ou mesmo ao veto ou ao pedido de reconsideração. Aliás, são itens citados apenas em algumas passagens pelos Constituintes que defendiam o parlamentarismo como argumento no sentido de não ficar o presidente da república como figura meramente decorativa. A proposta, porém, foi aprovada pelo relator e adotada no parecer que introduziu o Substitutivo 2 igualmente sem maiores explicações ou detalhamento. A retirada do pedido de reconsideração não torna a aparecer nos anteprojetos seguintes, fica como registro histórico da motivação do relator a explicação de que, “Após seu exame, concluímos pela aprovação da emenda”.

Outro elemento que vinha sendo mantido nos anteprojetos anteriores era o da possibilidade do presidente da república convocar um referendo sobre projetos de lei e emendas constitucionais que visem a alterar a estrutura ou afetar o equilíbrio dos Poderes. Ainda que o dispositivo não seja exclusivamente relacionado à fase de sanção das leis, como era o caso na proposta da Comissão Afonso Arinos, nem estar adequadamente detalhado quanto ao momento e à forma da convocação, sua relação com o veto é direta pela capacidade de interromper o processo legislativo.

Ao contrário do que havia sido proposto na etapa anterior de apresentação de emendas, nessa fase surgem duas emendas que pretendem rever essa competência.⁹⁶ O Constituinte Nelson Gibson é explícito quanto à preocupação dessa ferramenta representar mais uma forma de atrito entre os Poderes:

---

95 Emenda nº ES23006-9.

96 Emendas nº ES32436-5 e nº ES31146-8.

Esta norma, se mantida, seria permanente fonte de crise política e de atrito entre Executivo e Legislativo. É simplesmente inaceitável como maneira de enfraquecimento das Casas do Congresso Nacional. O presidente da república dispõe do veto para forçar o Legislativo ao reexame de matérias já decididas. Quanto à Emenda Constitucional, resulta ela da delegação implícita a cada Congressista. O presidente da república não pode e não deve interferir neste processo senão através de suas Lideranças políticas.⁹⁷

A proposta não chega a ser incluída no Substitutivo 2, porém, pelo texto da Constituição hoje em vigor, é fato que veio a prevalecer essa posição, não cabendo ao presidente da república convocar referendos sobre qualquer matéria. Ao final, o texto aprovado pela Comissão de Sistematização replica, na parte do veto, o teor do Substitutivo 2, trazendo como principal modificação a exclusão do pedido de reconsideração e a submissão das matérias orçamentárias aos ritos comuns aos demais projetos de lei, como já ocorria no substitutivo 1:

Art. 76 – A Casa na qual tenha sido concluída a votação ou o Senado, enviará o projeto de lei ao presidente da república, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º – Se o presidente da república considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento.

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

§ 3º – Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do presidente da república importará em sanção.

---

97 Emenda nº ES31146-8.

§ 4º – As razões do veto serão apreciadas em sessão conjunta dentro de trinta dias a contar do seu recebimento, considerando-se mantido o veto se obtiver o voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º – Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao presidente da república.

§ 6º – Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que tratam o parágrafo único do artigo 72 e o § 2º do artigo 74.

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

Art. 187 – Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional simultaneamente.

...

§ 6º – O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Chefe do Governo ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o § 7º do artigo 186 e, se até o encerramento do período legislativo não for devolvido para sanção, será promulgado como lei.

§ 7º – Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariarem o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo. § 8º - Os acréscimos relativos a veto, emenda ou rejeição do projeto de orçamento anual, que restarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados,

conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 91 – Compete ao presidente da república:

...

VII – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis;

VIII – vetar projeto de lei, parcial ou totalmente;

...

XX – determinar, ouvido o Conselho da República, a realização de referendo sobre proposta de emenda constitucional e projeto de lei;

5.4. Plenário e Comissão de Redação

Adentrando a última fase de formulação do futuro texto constitucional, a Assembleia Nacional Constituinte conviveu com um elemento novo, extra-regimental, que começou a atuar com mais força – o “Centrão” –, que pode ser descrito como o “bloco ‘conservador’ majoritário, integrado pelo Partido Democrático Social (PDS), pelo Partido da Frente Liberal (PFL), pelo Partido Liberal (PL), pelo Partido Democrata Cristão (PDC), pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e pela fração ‘conservadora’ do PMDB”.⁹⁸

Os comentaristas da Constituinte, como o próprio Professor José Afonso da Silva em trecho citado anteriormente, apontam a organização do Centrão como um elemento da guinada conservadora da Constituinte e a derrota de pautas progressistas, com destaque para a escolha do sistema de governo.⁹⁹ No tocante ao

98 PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2008, p. 4

99 Comentaristas da Constituinte, como Adriano Pilatti e José Afonso da Silva, fazem a distinção entre progressistas e conservadores pelo alinhamento a temas emblemáticos, como o sistema de governo. Os progressistas são associados à bandeira do parlamentarismo e os conservadores ao presidencialismo. Ainda que não seja absolutamente precisa, uma vez que partidos ou grupos em cada corrente poderiam divergir em pontos específicos, trata-se de uma nomenclatura suficientemente adequada para os fins desse trabalho, a qual adotamos ao longo da análise. De forma mais específica, Adriano Pilatti apresenta a seguinte divisão: “Neste mesmo cenário, partidos de esquerda, cujas bancadas, isolada e conjuntamente, eram minoritárias

veto presidencial, no entanto, a desidratação do mecanismo de qualquer novidade relevante em relação à tradição constitucional brasileira ocorreu na Comissão de Sistematização. O Anteprojeto A, denominação dada para o primeiro texto em análise no Plenário e que corresponde ao final aprovado na Comissão anterior, já trazia o veto em formato muito próximo ao que veio a integrar a Constituição promulgada. Isso, no entanto, não o retirou como tema nas tensões entre presidencialistas e parlamentaristas, como evidencia o parecer do Relator Bernardo Cabral à Emenda nº 2P01830-1, que representava, na prática, um verdadeiro substitutivo do Centrão, assinada por 345 constituintes:

Alertamos os senhores constituintes para a grave inadequação que poderá se estabelecer. Da forma como está posto a questão, transforma-se o Poder Legislativo num poder antípoda do Poder Executivo. Cumpro meu dever de Relator ao evidenciar, aos olhos dos ilustres membros desta Assembleia, tais contradições. Basta dizer que o poder de veto presidencial, tal como está previsto no Capítulo do Poder Legislativo, supõe um Presidente que não governe. A mesma isenção é a que dá ao Presidente Chefe de Estado a possibilidade de expedição do instrumento das medidas provisórias, uma medida que na prática veio substituir o Decreto-Lei. Não é demasiado lembrar que, no artigo que estabelece a competência do Congresso Nacional, inclui-se a possibilidade de sustar atos normativos do Poder Executivo, o que seria mais palatável a um regime parlamentarista, mas com enormes riscos num regime presidencialista.¹⁰⁰

---

na Assembléia, experimentaram intensa prática de atuação como bloco parlamentar: Partido Comunista Brasileiro(PCB), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido dos Trabalhadores (PT) e, a partir de junho de 1988, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em coalizão com a Liderança do PMDB na Assembleia e a chamada 'esquerda' da bancada majoritária, os partidos de esquerda formaram um bloco que se autodenominou 'progressista' e construiu maiorias pontuais que determinaram, em questões de alta relevância, a derrota de propostas de preferência do bloco "conservador" majoritário, integrado pelo Partido Democrático social (PDS), pelo Partido da Frente Liberal (PFL), pelo Partido Liberal (PL), pelo Partido Democrata Cristão (PDC), pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e pela fração 'conservadora' do PMDB –, bloco este cujos integrantes majoritariamente se reuniram, a partir de novembro de 1987, sob a autodenominação 'Centrão'." Idem, p. 3.

100 No parecer, o comentário citado encontra-se diretamente associado à disputa entre presidencialismo e parlamentarismo, sendo bastante incisivo o comentário do relator à questão: "Ademais, sinto-me no dever de chamar a atenção dos membros desta Assembléia Nacional Constituinte para possível incongruência que venha a se estabelecer entre o que consta do

Concretamente, duas alterações foram promovidas na passagem do Anteprojeto A para o Anteprojeto B. A primeira foi a modificação do objeto e do quórum para apreciação do veto pelo Congresso Nacional, em função da Emenda nº 2P00482, do Constituinte Robson Marinho. Enquanto o texto aprovado pela Comissão de Sistematização previa que se consideraria mantido o veto se obtiver o voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores,¹⁰¹ o texto do Anteprojeto B previa o oposto: que o veto só poderia ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.¹⁰²

Um cálculo quantitativo sugeriria que a variação é ínfima, uma vez que, se antes o veto poderia ser mantido com o voto de 50% dos parlamentares, passaria a necessitar de menos de 50%. Porém a questão relevante não é numérica, mas a inversão real do ônus de mobilização. Na primeira redação, o presidente da república teria que ativamente mobilizar a sua base para estar presente na sessão e efetivamente votar na manutenção do veto para que a sua decisão prevalecesse. Já na segunda redação, a do Anteprojeto B, o ônus de mobilização recai sobre os opositores do veto presidencial. Ou seja, a inércia favorece o presidente da república que, na hipótese de um veto sem maiores objeções parlamentares, pode simplesmente abster-se de qualquer movimentação para assegurar sua decisão.

Em que pese o impacto desse ajuste no equilíbrio geral proposto para o mecanismo de veto, a emenda foi acatada pelo relator sem ponderações específicas e permaneceu nos anteprojetos seguintes, persistindo até hoje:

Pretende o ilustre Constituinte alterar o §4o. do artigo 80 para restabelecer antiga prática do processo legislativo e que, segundo

---

Capítulo I do Título IV, que trata do Poder Legislativo e o que consta dos Capítulos II, III do mesmo Título, que tratam do Poder Executivo. Na verdade, a alteração que se estabelece não é da harmonia e da interdependência, mas isto sim do confronto e do desequilíbrio com a emergência incontrolável de graves crises institucionais e ameaças constantes à estabilidade democrática. Há grande diferença entre uma proposta de simples fortalecimento do Poder Legislativo e outra, de estruturar esse Poder para um Sistema Parlamentar de Governo.”

101 Anteprojeto A, artigo 80, § 4º:

§ 4º As razões do veto serão apreciadas em sessão conjunta dentro de trinta dias a contar do seu recebimento, considerando-se mantido o veto se obtiver o voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

102 Anteprojeto B, artigo 68, § 4º:

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

diz, se mostra mais adequada à apreciação do veto. De acordo com a sugestão o voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores deve rejeitar o veto e não aprová-lo como consta do Projeto. As razões invocadas pelo Constituinte são procedentes e merecem ser acolhidas. Pela aprovação.¹⁰³

A segunda modificação entre o Anteprojeto A e o Anteprojeto B foi a inclusão da previsão do veto popular e dentre os mecanismos de participação popular:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular;

IV - veto popular.

Inicialmente, a proposta decorre da Emenda nº 2P00935, do constituinte Lavoisier Maia que, no entanto, foi originalmente rejeitada pelo Relator, mas incluída no texto final do Anteprojeto B. Note-se que o texto não apresenta qualquer explicação ou referência para a definição do veto popular ou de seu funcionamento, o que também ocorreu em fases anteriores da constituinte quando o tema vinha à tona.

Esse texto, no entanto, teve vida curta. Enquanto o restante do artigo proposto hoje vigora com o mesmo número e o restante do conteúdo, a figura do veto popular foi excluída da Constituição promulgada, cujo caput do artigo 14 possui apenas três incisos. A exclusão decorreu da Emenda nº 2P01756, do constituinte José Tavares, acolhida pelo relator por “haver acordo das Lideranças”.

A redação final, portanto, recebeu apenas a modificação referente ao quórum e ao objeto da votação pelo Poder Legislativo quando da apreciação do

---

¹⁰³ Parecer à Emenda nº 2P00482.

veto, e não foi modificada pela Comissão de Redação,¹⁰⁴ assumindo no Anteprojeto C a versão final aprovada pelo Plenário:

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

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

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

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do presidente da república importará sanção.

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

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao presidente da república.

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

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

---

104 Na Comissão de Redação foram apresentadas três emendas – W00805, W00609 e W00696 –, mas que, como era de se esperar nessa fase, não resultaram em modificações substantivas.

5.5. Os resultados da Constituinte

Feitas as avaliações Comissão a Comissão dos trabalhos da Constituinte envolvendo o veto presidencial, é possível tecer algumas considerações mais gerais sobre o desenvolvimento dos textos. Antes de apreciar os elementos levantados nos itens anteriores, uma primeira observação de cunho contextual deve ser feita por decorrer de um dos principais debates gerais travados na Constituinte: o sistema de governo.

Dada a experiência traumática dos vinte anos de ditadura militar que haviam se encerrado, vemos a todo momento referências à necessidade de redução dos poderes do Executivo. No entanto, o impacto do veto nessa questão era apenas secundário considerando-se a tensão que se colocava sobre a discussão do sistema de governo. Havia uma enorme expectativa de grupos mais progressistas pela instituição do parlamentarismo e o texto resultante da Comissão Afonso Arinos propunha justamente esse caminho.

Nos trabalhos iniciais das Subcomissões Temáticas, em especial no âmbito da Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, há diversos debates entre Constituintes afirmando que a decisão entre o presidencialismo e o parlamentarismo seria um pressuposto ao trabalho específico das Subcomissões. Como àquela altura dos trabalhos não havia sido fechado um posicionamento, as Comissões trabalharam de forma autônoma, e a Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo seguiu pelo caminho do parlamentarismo. A decisão definitiva, no entanto, só vem a ocorrer nas fases finais de aprovação do texto, já no Plenário e com a atuação do Centrão. O resultado é o inverso do originalmente previsto, culminando com a adoção do sistema presidencialista com o qual convivemos até hoje.

O impacto político dessa oscilação levou a Constituinte a aprovar, na forma de disposição transitória do texto constitucional, a realização de plebiscito por meio do qual a população pudesse definir a forma e o sistema de governo, como explica Pedro Dallari:

During the Constitutional Convention, there was a strong controversy about this matter. In the initial phase of drafting the constitution the option for a parliamentary system was

proposed, with the presidential option prevailing at the end. Due to this controversy, the transitional provisions of the Constitution stated that the population would define by plebiscite the form of government – a republic or a monarchy – and, in case of the choice of the republic, the population would also define the system of government – presidential or parliamentary. The alternative of the monarchy was offered due to the fact that between 1822, the year of independence, and 1889, this was Brazil's form of government. Five years after the adoption of the Constitution, in September of 1993, the plebiscite was held and voters almost unanimously supported the preservation of the republican form and opted by a large majority for maintaining the presidential system, thus preserving the choices made by the Constitutional Convention.¹⁰⁵

O curioso, e que associa essa rápida introdução ao tema central deste trabalho, é que, sendo o veto um instrumento que visa resguardar o equilíbrio entre os Poderes, seria factível esperar um impacto direto da evolução desse debate nos dispositivos que vinham sendo produzidos. Porém isso não é explicitado nos debates nem nos relatórios e poucas emendas fazem referência à necessidade de modificações no veto em função do sistema escolhido, como a já mencionada Emenda nº 3A0100-2, do Constituinte Jorge Hage. Essa aparente desconexão entre o veto e um dos debates centrais daquela Assembleia foi destacada pelo Constituinte Vladimir Palmeira na justificação de sua Emenda nº 1P10390-8:

Em todo o debate na Constituinte sentimos o desejo de ampliar os poderes do legislativo ou restringir aqueles do executivo. É incompreensível que se mantenha o direito de veto, uma intromissão absurda e abusiva do Poder Executivo no Legislativo. Enquanto todos debatem parlamentarismo ou presidencialismo mitigado, continua-se a deixar que o Executivo, encarnado pelo presidente ou pelo primeiro-ministro, tenha um poder desmesurado. É fundamental pois, no sentido do desejo

---

¹⁰⁵ DALLARI, Pedro B. A. Dallari. *Brazil: The Constitution-Making Process and the Political System, in Constitutional reform in times of transition*. Paris: Arab Reform Initiative, 2014, p. 51.

generalizado de reduzir os poderes da Presidência da República, o fim do direito de veto.

Se não há uma vinculação clara e direta entre as propostas de adoção dos sistemas parlamentarista ou presidencialista e a forma de estruturação do veto nos textos propostos, é certamente possível observar uma tendência ao longo dos trabalhos. Essa tendência, no entanto, reforça a contradição colocada pelo Constituinte Vladimir Palmeira. Enquanto a preocupação reiteradamente manifestada por diversos constituintes era no sentido de fortalecimento do Poder Legislativo face ao Executivo, o resultado final da Constituinte seguiu pelo caminho oposto.

Como apontamos anteriormente, o anteprojeto apresentado pela Comissão Afonso Arinos era um dos mais inovadores em relação ao veto presidencial. Ele excluía o veto a palavras ou expressões, incluía o pedido de reconsideração, abria a possibilidade de consulta popular e modificava a regra de apreciação de vetos de modo a impor a concordância de ao menos dois terços de cada Casa Congressual para aprovação do veto do Executivo, o exato oposto ao modelo norte-americano.¹⁰⁶

Nas Subcomissões e Comissões Temáticas, medidas dessa natureza são mantidas, mas se inicia um processo de retirada ou mitigação dos mecanismos inovadores. A convocação de consulta popular passa a ser avaliada previamente por um conselho e depois é excluída do texto. A regra de apreciação pelo Legislativo foi sendo flexibilizada para facilitar a manutenção do veto até alcançar a exigência de maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional para sua rejeição. Mecanismos ainda mais ousados de participação direta, como o veto popular, foram descartados sem maiores debates. Já as modificações que reforçariam, de fato, a posição do Parlamento como etapa final do processo legislativo – como o pedido de reconsideração – foram excluídas e, mesmo enquanto ainda eram consideradas, o eram como algo complementar e não alternativo ao veto. O quadro abaixo sintetiza a evolução dos mecanismos nas principais fases:

---

106 Art. 190. ...

§ 7º – Convocadas as duas Casas para, em sessão conjunta, conhecer do veto, considerar-se-á aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos membros de cada uma delas. Nesse caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao presidente da república.

Documento	Pedido de Reconsideração	Veto popular	Referendo
Anteprojeto do Relator da Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo	SIM	NÃO	SIM
Texto final da Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo	SIM	NÃO	SIM
Compilação 1 da Comissão de Sistematização	SIM	NÃO	SIM
Compilação 2 da Comissão de Sistematização	SIM	NÃO	SIM
Substitutivo 1 da Comissão de Sistematização	SIM	NÃO	SIM
Substitutivo 2 da Comissão de Sistematização	NÃO	NÃO	SIM
Anteprojeto A do Plenário	SIM	NÃO	NÃO
Anteprojeto B do Plenário	NÃO	SIM	NÃO
Anteprojeto C do Plenário	NÃO	NÃO	NÃO
Anteprojeto D da Comissão de Redação	NÃO	NÃO	NÃO

Ou seja, toda a evolução dos dispositivos ao longo dos trabalhos da ANC caminhou para uma posição mais conservadora, de manutenção do modelo em vigor desde a Primeira República, excluindo a participação popular, restringindo mecanismos de diálogo e harmonização entre os Poderes e conservando o poder do presidente da república. Mesmo neste último caso, em que já é esperado algum enfraquecimento do Executivo na migração de uma ditadura para uma democracia, a variação não modificou sua posição de destaque no processo legislativo, confirmando a impressão extraída do contexto histórico apresentado no início deste capítulo. Vianna Lopes, ao comentar os resultados finais da ANC, contextualiza as conclusões fruto das observações dos anais e nos oferece uma possível explicação para esse desfecho:

Mais do que sua confrontação até a votação decisiva, foi a dissociação política resultante do *distanciamento* entre ambas as correntes [presidencialista e parlamentarista] que comprometeu a sintonia do sistema de governo, efetivamente adotado, com a ordem constitucional. Com a derrota em Plenário, a opção dos parlamentaristas nos diversos partidos, foi a renúncia política pela continuidade dos ajustes no sistema de governo. A contrapartida dos presidencialistas foi a opção pelo enrijecimento do regime presidencial fixado.

O resultado do *descompromisso político* entre as correntes sobre o sistema de governo, no processo constituinte, foi a estruturação de um *presidencialismo diverso* até mesmo quanto ao regime de governo aprovado em 23/03/88. Mantendo a medida provisória

proveniente de votação anterior e despidendo ou reduzindo o alcance dos demais institutos parlamentaristas, os ajustes posteriores à definição do sistema de governo configuraram um *presidencialismo imperativo*, no qual a Presidência da República exerce um poder sobreposto aos demais, inclusive impondo-lhes o ritmo de funcionamento.¹⁰⁷

Ainda quanto às questões inicialmente colocadas e que justificaram a análise mais aprofundada dos anais da Constituinte, temos que o veto presidencial foi, sim, objeto de atenção e deliberação pelos parlamentares, em especial nas primeiras fases do processo. Ainda que o veto em si não fosse o ponto central do embate entre grupos progressistas e conservadores, ele está coerentemente inserido em uma reação real e efetiva desse segundo grupo, que advogava uma visão em favor de um Poder Executivo dotado de maior força institucional.

---

107 LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A Carta da democracia*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008, p. 240.

6. OS 25 ANOS DO VETO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Passados pouco mais de 25 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e de todo o processo de elaboração repassado no capítulo anterior, já é possível avaliar como vem se comportando o mecanismo aprovado pela Constituinte. Não se trata de explorar um ou outro caso concreto, mas sim o contexto geral da aplicação do artigo 66 da Constituição, como vem sendo feito ao longo deste trabalho. Três elementos nos parecem, de antemão, relevantes. O primeiro se reporta às duas modificações aprovadas por Emendas Constitucionais no período e que alteraram o procedimento de veto. O segundo é o impacto do veto na legislação federal, de modo a avaliarmos o peso desse mecanismo na produção normativa atual. Por fim, o terceiro retoma o ponto central da Constituinte para avaliação da atuação do Congresso Nacional diante das intervenções do Poder Executivo. Com esses dois últimos elementos, espera-se poder avaliar, ainda que sob uma óptica exclusivamente quantitativa, se a supremacia do Executivo apontada no capítulo anterior se confirmou na prática do exercício do poder de veto.

6.1. As emendas constitucionais e as modificações pós 1988

Seguindo a ordem apresentada, temos que, desde 1988, os dispositivos constitucionais referentes ao veto presidencial passaram por duas mudanças pontuais. Uma primeira, com a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que excluiu a ressalva originalmente feita à apreciação de medidas provisórias quando a não apreciação do veto resultasse no trancamento da pauta da Casa Legislativa. Já a Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013, tornou pública a votação dos vetos pelo Poder Legislativo:

Texto Original	EC nº 32/2001
§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o artigo 62, parágrafo único.	§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

Texto Original	EC nº 76/2013
§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.	§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

A EC nº 32/2001 teve por origem a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 01, de 1995, de autoria de 37 senadores.¹⁰⁸ A justificação da proposta demonstra já no início o foco exclusivo nas Medidas Provisórias, calcada na avaliação de que “a independência entre os Podres da União, pedra de toque na afirmação democrática da Lei Fundamental, vem sendo vilipendiada pelo uso abusivo do instituto da medida provisória, sucedânea do decreto-lei”. O veto e a questão da não aplicação do trancamento de pauta às medidas provisórias não era o tema central a preocupar os parlamentares,¹⁰⁹ como concluem os autores da PEC:

Diante desses fatos, tomamos a iniciativa de apresentar esta proposta, cujo objetivo principal é coibir essas práticas, reveladoramente antidemocráticas, limitando, desse modo, a abrangência das matérias passíveis de medida provisória e ampliando o prazo de sua apreciação para sessenta dias com proibição de reedição. Isso resultará, inevitavelmente, em um alívio para o congresso Nacional, a par do equilíbrio responsável entre o Executivo e Legislativo.¹¹⁰

A EC nº 76/2013 tem por origem a PEC nº 349, de 2001, apresentada pelo Deputado Luiz Antonio Fleury. Nesse caso, o foco do parlamentar era extinguir as hipóteses constitucionais de votação secreta no âmbito do Congresso Nacional.

108 Assinam a justificação da PEC os Senadores Esperidião Amin, Eptácio Cafeteira, Levy Dias, Luiz Alberto de Oliveira, Marluce Pinto, João Rocha, Eduardo Suplicy, Lauro Campos, Vilson Kleinübing, José Agripino, Josaphat Marinho, Leomar Quintanilha, Roberto Requião, Pedro Simon, Casildo Maldaner, Gilberto Miranda, Coutinho Jorge, Carlos Patrocínio, Benedita da Silva, Bernado Cabral, Romero Jucá, Flaviano Melo, Nabor Júnior, Renan Calheiros, José Bianco, Edison Lobão, Sebastião Rocha, Alexandre Costa, José Eduardo Dutra, João França Gilvan Borges, Mauro Miranda, Marina Silva, Waldeck Ornelas, Lucídio Portella, Roberto Freire e Romeu Tuma.

109 Ao longo dos debates, uma proposta paralela, consubstanciada na PEC nº 65/95, chegou a ser discutida para permitir a votação dos vetos separadamente em cada Casa, porém a questão não avançou.

110 Íntegra disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=9439ACDEE140FCB41875F9A983285E74.proposicoesWeb2?codt_eor=1242450&filename=Avulso+-PEC+472/1997. Acesso em 1º de março de 2015.

A proposta original, por tanto, abarcava desde a forma de aprovação de chefes de missões diplomáticas, até a cassação de mandatos parlamentares. Os vetos eram apenas um dos temas que seriam afetados.¹¹¹ Note-se, por fim, que ambas as modificações propostas aos mecanismos de veto não decorreram de uma avaliação sobre o próprio sistema ou de alguma dificuldade relacionada ao próprio veto. Em verdade, o tema veio a reboque de questões diversas, tendo sido alterado por simetria a outras regras. Em 2001, a emenda constitucional, como coloca Amaral Junior, “foi uma reação à vulgarização da decretação de urgência pátria”.¹¹² Em 2013, decorreu do questionamento da adoção de votação secreta em processos relacionados à cassação de mandatos parlamentares, mais especificamente no contexto da preservação do mandato do então Deputado Natan Donadon, à época já condenado e preso.¹¹³

O que se conclui, portanto, é que em 25 anos de Constituição não houve reflexões especificamente sobre o instituto do veto que tenham resultado em modificações concretas e representativas no sistema. A ausência de modificações, por óbvio, não é necessariamente negativa, podendo ser fruto de um consenso tácito sobre a adequação do modelo de veto. Resta avaliar como está sendo sua aplicação atual pelos atores envolvidos.

---

111 A justificação da PEC não chega a detalhar as hipóteses de votação que seriam excluídas, opondo-se conceitualmente a todas: “Mais do que atual pela repercussão na opinião pública, urgente e inadiável a abolição do voto secreto nas decisões do Poder Legislativo Federal. Pode-se afirmar, sem risco teórico, que o princípio da representatividade popular é incompatível com a votação secreta, impondo ao representante a transparência de seus atos. Mesmo que se afaste a doutrina de simples mandato, não se desfaz na apuração dos votos a relação e a responsabilidade do parlamentar para com o seu eleitor e só a transparência de seus atos permitirá o juízo apropriado sobre sua conduta e seus compromissos políticos. Será julgado, sim - e o somos todos os dias por nossos atos e palavras - por seu eleitor e pela opinião pública. Assumir posição, a favor ou contra, mas assumindo a responsabilidade pública dessa decisão e não se escondendo atrás de um sigilo que não mais se justifica. Este é o momento, nobres colegas, de excluirmos essa anomalia do nosso ordenamento constitucional. Que se assumam essa responsabilidade em prol de uma verdadeira e significativa democracia representativa.” Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAI2001.pdf#page=15>. Acesso em 1º de março de 2015.

112 AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do Amaral Júnior. Medida Provisória: edição e conversão em lei. São Paulo: Saraiva, 2012, 2ª ed, p. 251.

113 Em editorial de 28 de novembro de 2013, o Jornal O Estado de São Paulo precisa o contexto da aprovação da medida: “Foi por vias tortas que se consumou o grande avanço de permitir que o País saiba como cada mandatário se comportou quando estava em jogo o destino de colegas acusados de atentar contra o decoro parlamentar. Proposta nesse sentido dormia na Câmara desde 2001 e assim continuaria não fosse o escândalo, em fins de agosto, da preservação do mandato do deputado Natan Donadon, já cumprindo a pena de 13 anos e 4 meses a que foi condenado por falcatruas em Rondônia. Diante do resultado, o presidente da Casa, Henrique Alves, decidiu que não poria em votação secreta nenhum outro caso do gênero. E assim começou a tramitar o projeto moralizador a que os políticos deram as costas durante 12 anos.”

6.2. A aplicação do veto pelo Poder Executivo

O Congresso Nacional mantém disponível uma base de vetos totais e parciais que permite a rápida identificação das quantidades e tipos de veto desde a promulgação da Constituição de 1988¹¹⁴, o que nos permite apresentar alguns dados quantitativos sobre o veto presidencial no período. Entre outubro de 1988 e o final de 2014, o Poder Executivo vetou 1.170 projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional, sendo 389 vetos totais e 781 vetos parciais, distribuídos da seguinte forma:

Distribuição de vetos por ano¹¹⁵

114 <http://www.congressonacional.leg.br/porta/veto>. Acesso em 1º de março de 2015

115 Dados de 1988 referem-se ao período posterior à promulgação da Constituição de 1988.

A partir dos dados totais, podemos estabelecer uma comparação por mandato presidencial. Nesse caso, excluímos o período Sarney, cuja participação na amostragem engloba apenas pouco mais de um ano do mandato total, e unimos Collor e Itamar, de modo a somarem os mesmos quatro anos dos demais:

Os dados evidenciam uma média de 45 vetos por ano – 30 parciais e quase 15 totais, descontado o ano de 1988, que contribui com apenas dois meses na amostra em vista da promulgação da Constituição ter se dado no final de outubro. Nota-se, pelas médias dos mandatos, que, ressalvado o período Collor/Itamar, não há uma discrepância muito elevada entre os Presidentes da República, descartando, grosso modo, que pudesse haver excessos de um determinado mandatário ou especificidades no exercício do poder de veto decorrentes de variações na composição dos governos ou de acontecimentos localizados.¹¹⁶ Para efeito de comparação, nos Estados Unidos da América, encontramos variações mais bruscas, ainda que em espaços maiores de tempo. Franklin D. Roosevelt,

¹¹⁶ Há uma aparente mudança no padrão dos vetos propostos, com uma redução no número de vetos totais e aumento dos parciais, ao longo do tempo. A identificação dos motivos dessa alteração extrapola o objeto do presente trabalho, permanecendo essa observação como tema possível para outros estudos.

que governou de 1933 a 1945, manteve uma média de 52 vetos por ano, enquanto Barack Obama apresentou apenas três vetos desde 2009.¹¹⁷

Para a adequada compreensão dos números, no entanto, é necessário estabelecer uma proporção do número de vetos com a produção legislativa no mesmo período. O número de leis aprovadas pelo Congresso Nacional foi de 5.492, entre ordinárias e complementares, independentemente do propositor¹¹⁸. Considerando o número de vetos da tabela acima, temos que o presidente da república interfere no processo legislativo via veto em 21% dos projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional. Diferenciando os vetos totais e parciais, temos que a negativa do presidente da república ao texto integral ocorre em 7% dos projetos aprovados e a negativa parcial, a um ou mais dispositivos de um mesmo projeto, ocorre em 14% dos projetos aprovados.

Diferentemente do que ocorreu com as medidas provisórias, não há um consenso na doutrina jurídica sobre se estes números são ou não elevados para a conjuntura política formada a partir de 1988 e para a saúde da democracia brasileira. Não se pode negar, no entanto, que o uso do veto é, se não materialmente, ao menos quantitativamente relevante para a produção normativa brasileira. Moya, por sua vez, é enfático ao se posicionar sobre o tema:

Quando não conseguiram influenciar a atividade dos parlamentares de forma a evitar que os projetos indesejados fossem aprovados, os diferentes presidentes brasileiros usaram sem moderação o poder de negar sanção a esses projetos, contrariando as previsões de Hamilton de que uma medida extrema como o veto raramente seria adotada. Tem-se assim que, no Brasil, o veto, um instrumento concebido para que o executivo pudesse conter eventuais abusos do Poder Legislativo, é na verdade usado de forma quase abusiva pelo

---

117 O número de veto, por Presidente norte-americano, está disponível em: <http://www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoes/vetoCounts.htm>. Acesso em 1º de março de 2015.

118 A primeira Lei Ordinária após a Constituição de 1988 foi a nº 7.676, de 6 de outubro de 1988, e a última promulgada no ano de 2014 foi a de nº 13.079, de 30 de dezembro de 2014. No tocante às Leis Complementares, temos inicialmente a nº 59, de 22 de dezembro de 1988, e ao final a nº 148, de 25 de novembro de 2014.

próprio Executivo para evitar que as propostas do Legislativo adquiram o *status* de lei, impedindo assim que os parlamentares exerçam plenamente a sua principal função, a de legislar.¹¹⁹

6.3. revisão do veto pelo Poder Legislativo

Ainda que o número de vetos seja expressivo e aponte para a confirmação da preponderância do Poder Executivo sugerida na análise dos anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, ainda há que se apreciar a reação do Poder Legislativo aos vetos propostos. Isso porque, como visto em todas as Constituições brasileiras desde o início do período republicano, cabe ao Congresso Nacional a palavra final sobre a manutenção ou não do veto. E, nesse caso, não há necessidade de gráficos ou tabelas complexas. Entre 1988 e 2014 foram rejeitados somente oito vetos¹²⁰, ou 0,7% do total:

Ano	Presidente	Tipo	Norma e síntese da matéria
2012	Dilma Roussef	Parcial	Projeto de Lei nº 2.565, de 2011 (nº 448/11 no Senado Federal) – Dispõe sobre royalties e participação especial devidos em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental, e sobre royalties devidos sob o regime de partilha de produção, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.
2005	Luís Inácio Lula da Silva	Total	Projeto de Lei nº 4.845, de 2005 (nº 371/04 no Senado Federal) - Altera a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal do Senado Federal.

119 MOYA, Maurício Assumpção. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Políticas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, p. 162.

120 Disponível em: <http://www.congressonacional.leg.br/portal/veto>. Acesso em 1º de março de 2015.

2005	Luís Inácio Lula da Silva	Total	Projeto de Lei nº 1, de 2005 (nº 4.712/04 na Câmara dos Deputados) - Altera a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados.
2000	Fernando Henrique Cardoso	Total	Projeto de Lei nº 50, de 2000 (nº 4.434/98 na Câmara dos Deputados) – Altera a Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, que institui o Sistema Integrado de Imposto e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES.
1999	Fernando Henrique Cardoso	Parcial	Projeto de Lei nº 2, de 1999 – CN – Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2000 e dá outras providências
1997	Fernando Henrique Cardoso	Total	Projeto de Lei nº 20, de 1997 (nº 2.352/96 na Câmara dos Deputados) – Dispõe sobre a eleição para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores dos Municípios novos, criados até 31 de agosto de 1996.
1997	Fernando Henrique Cardoso	Parcial	Projeto de Lei nº 92, de 1996 (nº 2.380/1996 no Senado Federal) – Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no § 7º do artigo 60 do ADCT, e dá outras providências.
1995	Fernando Henrique Cardoso	Parcial	Projeto de Lei nº 109, de 1995 (nº 180/1995 no Senado Federal) – Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 03 de outubro de 1996, e dá outras providências.

Se por um lado o veto a pouco mais de 20% dos projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional ainda permite alguma discussão sobre se tratar ou não de algo excessivo, o índice de derrubada dos vetos pelos parlamentares é inegavelmente ínfimo. E há um agravante. Apesar da Constituição de 1988 prever que “o veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento”,¹²¹ até julho de 2013 a maior parte dos vetos não era submetido à votação.

A engenharia jurídica para contornar a imposição da apreciação dos vetos pelos parlamentares decorria do artigo 104 do Regimento Interno do Congresso Nacional, que previa que a contagem do prazo constitucional se dava “a

¹²¹ Trecho do § 4º do artigo 66.

partir da sessão convocada para conhecimento da matéria”.¹²² Consequentemente, se uma sessão conjunta do Congresso Nacional para apreciação dos vetos não fosse realizada, o prazo não se iniciaria e a apreciação dos vetos poderia ser postergada indefinidamente. Essa disposição foi modificada pela Resolução nº 1, de 11 de julho de 2013,¹²³ que passou a considerar o início do prazo na data do protocolo da mensagem presidencial na Presidência do Senado Federal:

Redação anterior a julho de 2013	Redação atual
Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 (setenta e duas) horas, para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional, designação da Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecimento do calendário de sua tramitação. § 1º O prazo de que trata o § 4º do artigo 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria.	Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este designará a Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecerá o calendário de sua tramitação no prazo de 72 (setenta e duas) horas. § 1º O prazo de que trata o § 4º do artigo 66 da Constituição Federal será contado da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal.

Assim como ocorreu com a Emenda Constitucional nº 76/2013, essa modificação resultou de um momento de comoção, e não de uma reflexão teórica sobre o papel do Poder Legislativo e a necessidade de apreciação dos vetos. Quando foi aprovado o Projeto de Lei nº 2.565, de 2011, posteriormente convertido na Lei nº 12.734, de 2012, que modificava os critérios para a partilha dos royalties provenientes da exploração de petróleo, um grupo de parlamentares, em especial ligados aos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, se mobilizaram para derrubar o veto presidencial.

Nesse momento, o Deputado Alessandro Molon impetrou no Supremo Tribunal Federal o Mandado de Segurança nº 31.816, com vistas a impedir que o veto a esse projeto de lei específico fosse votado antes que os demais que restavam pendentes de apreciação. Permaneciam parados no Congresso Nacional

¹²² Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegCN.pdf>. Acesso em 1º de março de 2015.

¹²³ Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=247236&norma=266826>. Acesso em 1º de março de 2015.

centenas de mensagens de veto,¹²⁴ algumas há 13 anos. O pedido de liminar foi deferido pelo Ministro Luiz Fux, mas posteriormente revisto pelo Pleno do Tribunal. Ainda que tenha sido vencido, o voto do Ministro Fux no acórdão do julgamento do Agravo Regimental é contundente e auxiliou na posterior revisão do Regimento Interno do Congresso Nacional ao expor para a opinião pública a situação absurda da tramitação dos vetos presidenciais:¹²⁵

Apesar da clareza meridiana da sistemática constitucional, o Congresso brasileiro vem ignorando, por completo, tanto o prazo peremptório de trinta dias para apreciação do veto pendente quanto a consequência imediata do seu descumprimento (i.e., o trancamento automático da pauta legislativa até a respectiva votação). Na prática, os parágrafos do artigo 66 da Constituição são frontalmente descumpridos sem qualquer pudor. Em consequência, acumula-se hoje no Congresso Nacional um estoque de 3.060 vetos pendentes de apreciação, todos com prazo constitucional já vencido.

Nesse cenário de crônica omissão inconstitucional, a questão debatida nestes autos diz respeito à existência ou não de critérios jurídicos que devam orientar a atuação do Poder Legislativo federal na redução do estoque de vetos acumulados. Posta em outros termos, a questão aqui versada se refere à possibilidade de o Poder Legislativo federal, apesar do manifesto

---

124 Nos textos jornalísticos da época, o número usualmente adotado é de mais de 3.000 vetos pendentes de apreciação. Essa conta considera o número de dispositivos vetados, que podem ser muitos em um mesmo projeto de lei. Ao longo deste trabalho, salvo em referências externas, os números adotados são baseados nas mensagens de veto, que se referem a um projeto de lei inteiro, e não aos dispositivos.

125 O jornal Folha de São Paulo publicou, em 19 de dezembro de 2012, o editorial “O descaso habitual”, no qual acompanha o entendimento do Ministro Luiz Fux e reforça a indignação pública com a situação: “É difícil, contudo, tirar da Constituição um aval para o Congresso apreciar a manifestação do presidente sobre os royalties passando na frente dos mais de 3.000 vetos presidenciais que aguardam, alguns deles há décadas, a manifestação de deputados e senadores. O artigo 66 da Carta, no qual Fux se baseou para conceder a liminar, é cristalino acerca do rito a seguir. O veto do presidente da República num projeto de lei precisa ser avaliado em 30 dias pelo Congresso. Findo o prazo, a pauta de votações do Legislativo deveria impedir qualquer outra deliberação – permanecer ‘trancada’ – até a decisão final sobre o veto. Ou seja, deputados e senadores descumprem esse mandamento constitucional impunemente há anos (a emenda com a norma vigente é de 2001). Tal comenda, veja-se a ironia, foi fixado na Carta pela vontade do Congresso, no intuito de evitar a usurpação pelo Executivo de prerrogativas do Legislativo.” Disponível em; <http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/1203365-editorial-o-descaso-habitual.shtml>. Acesso em 1º de março de 2015.

déficit deliberativo quanto ao tema, escolher, segundo critérios estritamente políticos, quais vetos irá deliberar, “pinçando” aqueles que julgar convenientes.

Como já expressamente lançado na decisão monocrática, entendo que, enquanto permanecer o estado de omissão inconstitucional, é dever do Congresso Nacional proceder à apreciação dos vetos segundo a ordem cronológica de sua comunicação. É essa a conclusão que, sob o ângulo descritivo, melhor capta o sentido e alcance do artigo 66, §§ 4º e 6º, da CRFB, ao mesmo tempo em que, sob o ângulo prescritivo, melhor realiza os propósitos colimados pelo constituinte de 1988.¹²⁶

Com a modificação do Regimento Interno do Congresso Nacional em julho de 2013, essa questão foi superada e os vetos passaram a ser votados pelos parlamentares no prazo constitucional. Ainda é cedo para se verificar se o novo procedimento resultará ou não em uma mudança significativa no índice de revisão dos vetos presidenciais, porém entre aquela data e o final de 2014 foram apreciados 68 vetos e todos foram mantidos.

Os dados, portanto, sugerem que o Legislativo não exerce a prerrogativa Constitucional de rever os vetos presidenciais. Uma leitura ingênua – e até certo ponto contraditória – poderia sugerir a hipótese dos parlamentares concordarem, num exercício extremo de autocrítica, com todos os vetos do presidente da república. Porém essa hipótese não superaria o fato de que até a metade do ano de 2013 os vetos sequer eram colocados em votação, sendo que a formação da pauta, ressalvadas as poucas hipóteses constitucionais, é prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional. Adotando a expressão usada pelo Ministro Luiz Fux, os números revelam uma “crônica omissão inconstitucional”.

---

¹²⁶ MS 31816 MC-AgR / DF, p. 4 do voto do ministro Luiz Fux, constante do acórdão. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3779575>. Acesso em 1º de março de 2015.

7. CONCLUSÃO

Retomando as considerações iniciais sobre o que levou à idealização desta pesquisa, temos dois elementos centrais, decorrentes da experiência profissional com o dia a dia dos vetos presidenciais e também de uma inquietação acadêmica relacionada aos aspectos jurídicos do processo legislativo e à sua influência direta no desenho institucional do Estado brasileiro. Apesar da certeza dessa relação constante ter uma importância institucional elevada, fato que a Teoria do Estado e as Constituições nacionais vêm reafirmando, poucos são os estudos brasileiros focados especificamente nesse instrumento. Via de regra, o veto é um dos elementos tratados em pesquisas sobre outras matérias, como medidas provisórias, controle de constitucionalidade, processo legislativo ou mesmo na análise de leis ou temas pontuais que exigiram, em algum momento, sanção presidencial. Evidentemente que o desinteresse pelo tema não seria surpreendente se ele fosse pouco relevante, pacífico ou não acarretasse impacto consistente na rotina institucional e política do Estado. Porém não é isso que ocorre, e uma inquietação com a sua ampla utilização no âmbito do processo legislativo, e a baixíssima revisão pelo Congresso Nacional, levou ao questionamento concreto sobre se a forma que o adotamos hoje é coerente com aquela originalmente pensada pelos seus idealizadores.

Questionamentos e inquietações como essas não são incomuns no mundo jurídico e, para citar apenas um caso simbólico e muito próximo ao veto, levaram a mudanças substanciais no rito das medidas provisórias no ano de 2001. Há de se fazer a mesma reflexão com os vetos presidenciais, ainda que a sociedade possa, eventualmente, chegar a conclusão distinta e optar pela manutenção do modelo atual.

Ao longo da busca por parâmetros históricos que pudessem auxiliar a análise do mecanismo do veto do Brasil contemporâneo, iniciamos com referências da Antiguidade. O veto era um instrumento de pacificação social ao incorporar na estrutura do Estado procedimentos que permitissem a mediação de conflitos. Ao contrário do que a sua denominação sugere, o veto não era um instrumento de mera força e imposição do poder. Para isso, bastaria o exército. Há nesse mecanismo a sofisticação da solução das divergências pelo diálogo. Se, por um lado, ele

interrompe um determinado processo, por outro força as partes envolvidas a, dentro do próprio Estado, negociarem e acomodarem os interesses. Essa natureza foi ganhando contornos mais claros com o desenvolvimento do Estado moderno, sendo o veto integrado a um conjunto mais amplo de instrumentos de mediação, aos quais se deu o nome de sistema de freios e contrapesos.

Com os norte-americanos e a Constituição de 1789, essa natureza mediadora do veto ganhou contornos modernos e mais próximos ao que vemos adotados em grande parte das constituições republicanas. Os “pais fundadores”, pelo que se observa nos textos federalistas, defendiam um governo popular, no qual o Poder Legislativo seria a instituição central. Por outro lado, o contexto histórico da época apontava para o risco de divisões entre os Estados que estavam formando a nova federação colocassem esta em risco, promovendo a desconstituição do governo central. Assim, era necessário permitir alguma forma de intervenção do Poder Executivo – que seria o guardião da União – sem retirar do Congresso seu papel central no sistema, o que ameaçaria a lógica do governo popular. Fazia-se necessário uma espécie de “trava de segurança”.

O resultado é uma sistemática que mantém a decisão final sobre qualquer lei com o Poder Legislativo, mas associa o presidente da república à minoria parlamentar, de modo que, somando-se ele a um terço do Congresso, possa haver a reversão da decisão da maioria. Vetos em excesso ou em matérias que contam com consenso entre os congressistas levam o presidente a sucessivas derrotas e ao desgaste político. A aprovação de matérias controversas pelo Poder Legislativo sem o apoio do Executivo pode resultar em veto, com o consequente desperdício do esforço necessário à aprovação e, novamente, em desgaste político. O diálogo, a busca por equilíbrio e a necessidade de composição entre os atores tornam-se, portanto, intrínsecos ao sistema.

Seguindo com a pesquisa para os modelos adotados no Brasil desde sua primeira Constituição, a realidade mostrou-se bastante distinta. No Império ele figurava menos como parte de um sistema moderno de freios e contrapesos e mais como expressão do poder moderador, monopólio do imperador. Ainda que sua previsão fosse um avanço em relação ao poder absoluto que precedeu àquela Carta, ela manteve a natureza mais rudimentar do instrumento, como vista na Antiguidade. O Poder Legislativo aprova um projeto de lei, que é então submetido

ao imperador. Este podia vetar qualquer parte, inclusive palavras ou itens que modificassem em absoluto a intenção dos legisladores. Mais grave, poderia sequer responder, sem que a lei fosse posta em vigor.

Todas as constituições seguintes mantiveram o veto. Porém, para adequar o mecanismo à forma republicana, o Poder Legislativo passou a ter a garantia da palavra final, com a instituição de prazos para o exercício do veto e a aquiescência presumida no caso do silêncio presidencial. O foco deste trabalho não está nas constituições históricas, de modo que não foram pesquisadas as motivações ou inspirações dos diversos constituintes em cada período, mas tão somente da ANC que precedeu a Constituição de 1988. Assim, não se pode, e nem se pretende, afirmar ou contestar a influência do modelo norte-americano e as justificativas para as diferenças do instituto ao longo do tempo, como, por exemplo, a possibilidade de veto parcial. Tais diferenças, no entanto, são evidentes.

Fato histórico marcante para o país no século XX foi o golpe militar de 1964 e o regime ditatorial que se seguiu a ele. Como é natural em governos autoritários, mudanças legislativas foram promovidas para a instituição do estado de exceção, ainda que, dada a preocupação da ditadura com a manutenção de uma suposta legitimidade institucional, duas Constituições tenham sido promulgadas no período. Ambas continuaram a prever a existência do Congresso Nacional e de um sistema de freios e contrapesos que incluía o instrumento do veto. É curioso, nesse caso, que o mecanismo em si tenha sido pouco modificado, seguindo essencialmente o mesmo modelo que vinha das constituições anteriores. Longe de ser uma confirmação da legitimidade almejada, a ausência de alterações substanciais aponta para duas hipóteses não necessariamente contraditórias. Ou o sistema político brasileiro, diferentemente do norte-americano, já pendia fortemente em favor do presidente da república, ou se verificava a eficácia das intervenções externas ao processo legislativo, com redução da autonomia do Legislativo, em decorrência da criminalização de movimentos sociais e de partidos políticos e da imposição de senadores biônicos, entre outras ações.

Feitos os levantamentos de cunho histórico, retomou-se o eixo central do trabalho voltado à compreensão da aplicação concreta do instituto do veto na atualidade. Nesse ponto, os anais da Assembleia Nacional Constituinte se tornaram a fonte principal da pesquisa e trouxeram elementos bastante esclarecedores. As

primeiras fases de trabalho da ANC, ao menos das subcomissões e comissões temáticas centrais ao debate do sistema político e do desenho institucional do Estado, mostram grande ímpeto reformador, com o veto surgindo em diversos debates, pareceres e emendas. Montesquieu e a Constituição norte-americana de 1789 são usados como referência, mas não em grau relevante. Já há um modelo brasileiro e é sobre ele que as mudanças são propostas, sem que se recorra à importação de experiências estrangeiras.

Diversos foram os mecanismos propostos na linha da reformulação do instituto do veto. Podemos apontar desde sugestões para sua total extinção, até hipóteses de convocação, pelo presidente da república, de referendo para determinados casos, o chamado veto popular, bem como o questionamento sobre a manutenção do veto parcial, a limitação do veto a dispositivos inteiros – e não mais a vocábulos – e a instituição do pedido de reconsideração. Entre todas as propostas citadas, esta última é a que, se prevista isoladamente, mais nos aproximaria do modelo norte-americano, com a suspensão da vigência da lei até a apreciação do texto pelo Congresso Nacional.

Se havia todo esse ímpeto renovador, por que então o texto constitucional se manteve próximo dos anteriores, corrigindo-se apenas situações extremas, como o veto a palavras soladas? Os anais da Constituinte sugerem uma resposta. Como apontado no capítulo 5, as inovações propostas para o veto foram sendo retiradas paulatinamente dos textos aprovados nas várias fases da ANC. Já na Comissão de Sistematização, a última antes do Plenário, o veto retomou praticamente a mesma forma que possuía nas constituições brasileiras anteriores. Os grupos conservadores e majoritariamente favoráveis a um presidencialismo forte, unidos no bloco parlamentar conhecido como Centrão, venceram a disputa com a frente progressista, resultando em um “presidencialismo imperativo”.

Ainda que fundamental para a definição do desenho institucional, a questão do equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo não se encerrou na Constituinte. Se é verdade que instituições contam para o desfecho dos processos nos quais estão envolvidas, o comportamento dos atores que transitam por elas também é crítico. O percentual de 22% de projetos de lei vetados, ainda que se possa questionar se é ou não excessivo, revela um Poder Executivo que não tem

receio de intervir publicamente no processo legislativo e, portanto, condizente com o previsto na ANC.

Por outro lado, a aplicação concreta do veto nos últimos 25 anos revelou que, se nas últimas duas décadas os dados não nos permitem afirmar que o Poder Executivo se comporta, em matéria de veto, com mais intensidade do que a esperada pelo desenho institucional decorrente da Constituinte, é inquestionável que o Poder Legislativo se enfraqueceu. O Congresso Nacional abriu mão da sua prerrogativa de rever os vetos, o que não pode ser atribuído por uma intervenção institucional do Poder Executivo. Os regimentos das Casas são normas internas, de cuja elaboração o presidente da república não participa, e a interpretação das respectivas disposições cabe exclusivamente aos próprios parlamentares e, eventualmente, pelo Supremo Tribunal Federal. As justificativas para essa omissão institucional podem variar desde alegações de dependência dos parlamentares para com o Executivo, para obtenção de benefícios que viabilizem vitórias eleitorais, até o simples descaso ou desconhecimento da relevância da revisão do veto para a manutenção do equilíbrio dos Poderes. De todo modo, as votações dos vetos foram retomadas em julho de 2013, após anos de paralisia, restando observar se as modificações nos ritos regimentais foram suficientes para promover alteração nesse cenário.

Dada a conjuntura traçada pela avaliação histórica, das discussões e deliberações da Assembleia Nacional Constituinte e pelos dados da utilização do instituto do veto presidencial no Brasil após 1988, temos que o modelo de preponderância do Poder Executivo no sistema político, quando observado a partir do veto, não decorreu de inércia dos constituintes. Tratou-se de uma opção deliberada e constantemente reafirmada pela elite política que previu um presidente da república forte e posteriormente abriu mão de prerrogativas que poderiam contrabalançar esse poder. Resta à sociedade avaliar se esse é ou não um desenho institucional adequado ao desenvolvimento da democracia brasileira, permanecendo as diversas propostas das fases iniciais da ANC como elementos ilustrativos do que poderia vir a ser uma revisão do instituto do veto presidencial.

8. BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, Pedro Vieira. *A separação de poderes e as medidas provisórias em um estado democrático de direito*. Tese de doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2010. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7700/1/2010_PedroVieiraAbramovay.pdf. Acesso em 1º de março de 2015.
- AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do Amaral Júnior. *Medida Provisória: edição e conversão em lei*. São Paulo: Saraiva, 2012, 2ª ed.
- ARAUJO, Luiz Alberto David, e JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 15ª ed., 2011.
- BARROS, Sérgio Resende de. *Veto: uma proposta para a Nova República*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1987.
- BRITTO, Luis Navarro de. *O veto legislativo: um estudo comparado*. Brasília: Ministério da Justiça, 1966.
- CAMERON, Charles. *Veto bargaining: presidents and the politics of negative power*. Nova York: Cambridge University Press, 2000.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 29ª ed., 2010.
- DALLARI, Paulo Massi. *Aspectos políticos e jurídicos da prática do controle preventivo de constitucionalidade no Brasil*. Monografia de conclusão do curso de Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/pesquisa/2_TCC_PauloDallari.pdf. Acesso em 1º de março de 2015.
- DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. *Brazil: The Constitution-Making Process and the Political System*, in *Constitutional reform in times of transition*. Paris: Arab Reform Initiative, 2014, p. 51.
- DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. *Constituição e relações exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 7ª ed., 2012.
- FIGUEIREDO, Argelina. O papel do Executivo na produção normativa. In: VILLAS BOAS, Gláucia, e GONÇALVES, Marco. *O Brasil na virada do século: o debate dos intelectuais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 5ª ed., 2003.
- GROHMANN, Luis Gustavo Mello. *O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas, 2003.
- HART, Albert Bushnell. *Formation of the Union: 1759-1829*. Londres e Bombay: Longmans, Green & Co., 1897, p. 15. Disponível em: <https://archive.org/stream/formationofunion01hart#page/14/mode/2up>.

- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 3ª ed., 1983.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal – Coordenação de Edições Técnicas, 2013.
- LIMONGI, F. O poder executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George, RIDENTI, Marcelo, e BRANDÃO, Gildo Marçal (orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*, v. 1, 1ª ed., pp. 23-56. São Paulo: Editora Hucitec, 2008.
- LIMONGI, F., e FIGUEIREDO, A. C. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Revista de Cultura e Política*, v. 44, pp. 81-106. São Paulo: Lua Nova, 1998.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o Governo civil e outros escritos*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A Carta da democracia*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.
- MADISON, James, HAMILTON, Alexander, e JAY, John. *The Federalist Papers*. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 6ª ed., 1999.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2012.
- MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004.
- MOYA, Maurício Assumpção. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese de doutorado, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Políticas da Universidade de São Paulo, 2005.
- PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2008.
- RODRIGUES, Ernesto. *O veto no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- RODRIGUES, Ernesto. *O veto no direito comparado*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1991.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Leme: Edijur, 2ª ed., 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 24ª ed., 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2ª ed., 2007.
- SBDP – Sociedade Brasileira de Direito Público. *Controle de Constitucionalidade dos Atos do Poder Executivo*. Ministério da Justiça, Série Pensando o Direito, nº 30, 2010. Disponível em: <http://www.mj.gov.br>. Acesso em 1º de março de 2015.
- THWAITES, Reuben Gold. *The Colonies: 1492-1750*. Nova Iorque: Longmans, Green & Co., Pp. 282. Disponível em: <https://archive.org/stream/colonies1492175000thwa#page/282/mode/2up>. Acesso em 1º de março de 2015.
- TOJAL, Sebastião Botto de B. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense 1997.
- VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. *A separação dos poderes na Constituição americana: do veto legislativo ao Executivo unitário*. Coimbra: Coimbra, 1984.