

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

CALIL PELLAES MEKANNA

O INSTITUTO DO VETO PARCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO:
ESTUDO SOBRE A POSSIBILIDADE DE DESVIRTUAMENTO DA LEI

SÃO PAULO
2024

CALIL PELLAES MEKANNA - Nº USP 11761730

O instituto do veto parcial no processo legislativo brasileiro:
estudo sobre a possibilidade de desvirtuamento da lei

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de São
Paulo como exigência parcial para obtenção do
título de Bacharel em Direito

Orientador: José Levi Mello do Amaral Júnior
Departamento de Direito do Estado

SÃO PAULO

2024

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, minha maior inspiração como pessoa. Obrigado pelo amor, apoio e ajuda. Devo a você qualquer realização acadêmica ou profissional.

Ao meu pai, em quem sempre busquei força, sabedoria e coragem para a vida. Obrigado pelo amor e pela amizade. Com você, inclusive, tive bons debates que me ajudaram a tornar mais sólida a tese do trabalho.

Aos meus familiares, pelo amor e pela alegria. Obrigado pelos ensinamentos que me passaram, fundamentais na formação de minha pessoa. Agradeço, em especial, à minha bisavó, Lúcia, à minha tia-avó, Iara, aos meus primos e primas, Athos, Natasha, Yanka, Caio e Rafael, aos meus tios e tias, Silvana, William, Sônia, Fábio Melo, Eva, Fábio Pereira, Lucas e Bernine, e aos meus familiares afetivos, Amanda, Claudia, Claudir, Elias, Flávio e Washington. Agradeço, em particular, a Erick, Yasmin e Newton Gabriel, pela amizade imensa.

Ao meu orientador, professor José Levi Mello do Amaral Júnior, por me proporcionar o amor pelo Direito Constitucional. Obrigado por toda a atenção concedida e pela confiança depositada em mim. Seus ensinamentos foram imprescindíveis à elaboração deste trabalho.

Aos professores José Luiz Gavião de Almeida e Rodrigo da Silveira Barcellos, fundamentais no início de minha trajetória no Direito. Sempre serei grato pelo aprendizado, pelas oportunidades acadêmicas e profissionais, e pela grande amizade que construímos.

À memória do professor Ciro de Moura Ramos, por despertar em mim a paixão pelas ciências sociais e ser um dos responsáveis pela minha escolha em cursar Direito. Agradeço, principalmente, por me ensinar que é possível enfrentar as deficiências e, até mesmo, brincar com as adversidades.

Aos meus amigos da Faculdade de Direito da USP, Cesar, Rafael, Raquel, Renata, Sonia, Thaís e Tiago. Obrigado pelo apoio, pelos risos e pelo companheirismo nesses anos.

Aos amigos André, Felipe, Gabriel, Ian, João Pedro Bastos, João Pedro Kater, José, Lian, Matheus e Théo. Todos vocês, irmãos que a vida me deu.

À memória de Arthur Giometti Neustein, com quem planejava, desde pequeno, ingressar no curso de Direito. Obrigado pela amizade eterna.

Dedico o meu primeiro trabalho acadêmico aos meus avós

Odette Abdo Tanios Mekanna

Michael Khalil Abou Mekanna (*in memoriam*)

Jupira Mesquita (*in memoriam*)

Helio Pellaes (*in memoriam*)

RESUMO

Este trabalho versa sobre o poder de veto presidencial no processo legislativo brasileiro, debruçando-se, especialmente, sobre o instituto do veto parcial, que consiste na prerrogativa conferida ao presidente da República de apor negativa a uma parte do projeto de lei, sem vetar a proposta legislativa por completo. A tese que será defendida é de que o veto parcial pode ocasionar o desvirtuamento do documento que é sancionado em relação aos propósitos originais pensados para aquela lei pelo Poder Legislativo. O trabalho passará, no Capítulo 1, pela história mundial do poder de veto, pelo desenvolvimento do veto presidencial nos Estados Unidos da América, e pela evolução de seu regramento nas Constituições brasileiras. Subsequentemente, no Capítulo 2, a pesquisa tratará do surgimento do veto parcial no direito constitucional brasileiro, examinará a regulamentação posterior que o instituto veio a sofrer até o seu regramento atual e, por fim, analisará as características do poder de veto parcial no processo legislativo brasileiro que o tornam uma fonte de abusos pelo chefe do Poder Executivo, permitindo a deturpação da lei que é sancionada em relação àquela que havia sido planejada pelo Congresso, em violação ao equilíbrio entre os Poderes.

Palavras-chave: veto parcial; processo legislativo; desvirtuamento da lei; equilíbrio entre os Poderes; presidente da República; abuso de poder; Congresso Nacional; Poder Executivo; Poder Legislativo.

ABSTRACT

This work discusses the presidential veto power in the Brazilian legislative process, focusing, particularly, on the partial veto, which grants the president of the Republic the prerogative to veto a part of a bill without rejecting the legislative proposal in its entirety. The thesis to be defended is that the partial veto can result in the distortion of the sanctioned document in relation to the original purposes intended for that law by the Legislative Power. Chapter 1 will cover the global history of the veto power, the development of the presidential veto in the United States of America, and the evolution of its regulation in Brazilian Constitutions. Subsequently, in Chapter 2, the research will address the emergence of the partial veto in Brazilian constitutional law, examine the subsequent legal adjustments that the institute has undergone up to its current regulation, and finally, analyze the characteristics of the partial veto power in the Brazilian legislative process that make it a source of abuses by the head of the Executive Power, allowing the distortion of the sanctioned law in relation to the one that had been planned by Congress, in violation of the balance between Powers.

Keywords: partial veto; legislative process; distortion of the law; balance between Powers; president of the Republic; abuse of power; National Congress; Executive Power; Legislative Power.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. O PODER DE VETO	
1.1. História do poder de veto.....	13
1.2. O veto no direito constitucional norte-americano.....	18
1.3. Evolução do veto no Brasil.....	33
2. O VETO PARCIAL	
2.1. O surgimento do veto parcial no Brasil: a Reforma Constitucional de 1926.....	42
2.2. A delimitação do veto parcial pela EC nº 17/1965 e a sua evolução subsequente.....	49
2.3. Uso e abuso do veto parcial no Brasil.....	60
CONCLUSÃO.....	81
BIBLIOGRAFIA.....	84

INTRODUÇÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso versará sobre o instituto do veto parcial no processo legislativo brasileiro, procurando analisar sua história, sua disciplina atual e algumas implicações de sua utilização, particularmente no que diz respeito à possibilidade de criar uma irregularidade no processo legislativo, desvirtuando o teor da lei que é promulgada em relação ao projeto de lei elaborado pelo Poder Legislativo. Procurar-se-á defender, a título de hipótese, que o corte de uma parte da redação legal, sendo a outra parte sancionada, pode fazer com que a natureza da lei que entrará em vigência destoe daquela que se pretendia no Congresso. Partindo de tal observação, será necessário se debruçar sobre a forma como é atualmente regulado o veto parcial pela Constituição Federal, procurando-se responder se se trata da forma mais inteligente possível para coibir essa falha que o instituto pode acarretar ao processo legislativo.

A hipótese principal a ser explorada no trabalho será a de que o instituto do veto parcial, tal como regulado atualmente pela Constituição, pode gerar uma irregularidade no processo legislativo, qual seja, o desvirtuamento da lei que entra em vigência em relação àquela pensada pelo Congresso.

A discussão envolve o tema das relações entre os Poderes no processo legislativo, eis que fica a cargo do Presidente da República vetar o projeto de lei, no todo ou em parte, possivelmente afastando-o de seu teor e de seus objetivos iniciais. É certo que, posteriormente, o Congresso irá discutir o veto presidencial e, caso rejeitado, a lei voltará a ter o texto pretendido inicialmente, corrigindo-se a irregularidade. Mas isso não afasta o fato de que a Constituição possibilita, como se irá demonstrar, que o Presidente desvirtue a natureza de uma lei através do veto parcial, e ainda que esta redação legal dure pouco tempo, pode gerar efeitos duradouros, ante o princípio do *tempus regit actum*. Aí reside a utilidade prática do tema.

O trabalho é oportuno ao momento político atual, em que, quaisquer que sejam as orientações ideológicas, multiplicam-se hostilidades, choques e atritos entre os Poderes, com reflexos diretos à população. Nesse sentido, cabe uma constante crítica acerca dos institutos

constitucionais que podem ser mal utilizados de forma a desequilibrar o sistema de pesos e contrapesos. O poder de veto presidencial não escapa a essa reflexão:

Por aí se vê que se trata de um poder sem limites, no que tange a seu exercício; mesmo considerando o motivo da constitucionalidade um dado de natureza objetiva, o certo é que os interesses nacionais, no caso, ficam na dependência do entendimento do Presidente da República, que, na realidade, assim há de considerar tudo quanto contrarie sua ideologia política e seu programa de governo, ainda que tais não correspondam aos reais interesses nacionais.¹

Pode-se apontar, nesse sentido, o perigo do veto parcial ser utilizado para coibir trechos essenciais a uma dada lei em virtude da opção política do Chefe do Executivo, como, por exemplo, disposições que diferenciem o tratamento dado a grupos vulneráveis e minorias sociais; artigos da parte geral de um Código que estabeleçam uma interpretação protetiva a ser dada a todos os dispositivos do diploma, relacionada à própria razão de ser da codificação; dispositivos de uma lei em matéria tributária que instituem isenções relativas a certas atividades econômicas, que se querem ver estimuladas, e por aí em diante.

A irregularidade ocasionada pelo veto parcial que aqui se explora pode ser entendida, de forma mais ampla, como uma dissonância da lei promulgada em relação à vontade do povo, representada pela vontade do Congresso. Assim, indo mais adiante, entende-se que a lei, quando alterada de tal forma pelo veto parcial que não mais se identifica com as intenções originais do Congresso, perde seu fundamento de legitimidade dentro da lógica do sistema representativo, herdado por nós do pensamento clássico.²

Poder-se-ia arguir, a partir daí, que o estudo proposto no presente trabalho seria desnecessário, pois a interpretação acima exposta seria suficiente para afastar a aplicação da lei que se distancia da vontade do Legislativo. Porém, como se irá comentar mais à frente, mesmo quando as Constituições passadas permitiam que o veto parcial atuasse sobre palavras isoladas de um artigo de lei, flagrantemente desvirtuando o sentido pretendido pelo Congresso, a lei era mantida e aplicada,³ o que leva a entender que sempre falou mais alto a segurança jurídica de se manter no ordenamento a lei que foi aprovada em conformidade com

¹ SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 223.

² MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010. p. 171.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 222/223.

as normas do processo legislativo. Sendo assim, é de todo modo interessante que se estude em que condições o veto parcial efetivamente altera o teor do projeto de lei elaborado no Congresso.

A relevância da pesquisa pretendida, portanto, está em se apontar um ponto problemático do processo legislativo brasileiro, que pode autorizar a promulgação de leis em dissonância com a vontade do Congresso.

O principal método de estudo será a pesquisa doutrinária acerca dos diversos tópicos necessários a se tratar de forma consistente do problema aqui apresentado. Por mais que o veto parcial seja um instituto restrito ao Brasil e a poucos países do mundo, a doutrina estrangeira também não será descartada, principalmente no que diz respeito às relações entre os Poderes no processo legislativo, aos estudos sobre ato complexo, à história, à natureza e à importância da intervenção do Executivo no aperfeiçoamento da lei, e ao papel do Judiciário no controle das irregularidades do processo legislativo.

Será feito, ademais, o recurso ao direito comparado, para estudar-se como os países que acolheram o veto parcial regulam-no, traçando paralelos e procurando exemplos para a realidade brasileira. Também se fará uso da análise jurisprudencial, estudando-se a postura do Judiciário (tanto no contexto brasileiro como no dos demais países que contém o instituto estudado) diante da constatação de leis que destoam do que pretendia o Congresso, devido à má utilização do veto parcial por parte do Chefe do Executivo.

Por fim, de rigor colocar-se que a metodologia do trabalho também compreenderá, de forma acessória, o recurso a estudos e conhecimentos alheios ao Direito, na medida que o tema abordado dialoga com ciência política, com história, com sociologia jurídica, com a efetividade do processo legislativo, com pressões sociais e atritos entre os Poderes.

Adiantando, em termos gerais, a linha argumentativa que será desenvolvida ao longo do trabalho, a doutrina relata que o veto parcial surgiu para atender à necessidade de se excluïrem, dos projetos de lei apresentados ao Executivo, certas excrescências, “caudas legais”, disposições maliciosamente acrescentadas ao texto legal que, de outro modo, forçariam o Presidente a sancionar o projeto com os acréscimos inconvenientes, ou a vetá-lo por completo, o que também não seria desejável. Os *riders*, como chamados esses acréscimos nos Estados Unidos, onde primeiro surgiu o instituto do veto parcial, foram particularmente

utilizados nos projetos de lei orçamentária, em que a importância da lei principal impunha a aceitação das adjunções.⁴

Certo está que o veto parcial confere dinamicidade e flexibilidade ao processo legislativo, principalmente na elaboração de extensas leis que exijam o corte de certos dispositivos, sem que se queira fulminar todo o projeto.

Entretanto, no Brasil, o veto parcial, que nasceu para evitar abusos do Poder Legislativo, teve o efeito inverso, de permitir abusos do Poder Executivo. Assim é que o instituto começou a ser utilizado para desfigurar os projetos de lei, através do veto de palavras isoladas da redação legal, mudando-lhe radicalmente o sentido (a título ilustrativo, se a proposição é proibitiva, “não é permitido fazer algo”, o veto da palavra “não” deturpa todo o sentido pretendido, fraudando-se a vontade do Congresso). Tal utilização ilegítima do instituto, somada à exigência de maioria qualificada para a rejeição do veto, dava ensejo a um verdadeiro exercício legiferante por parte do Executivo,⁵ violando-se a própria separação dos poderes.

A Constituição de 1946 foi emendada (Emenda Constitucional n. 17, de 1965), para fazer constar que o veto parcial só poderia atingir texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea, indo ao encontro da exigência doutrinária de que a parte vetada detivesse autonomia de sentido.⁶ As Constituições seguintes, à exceção da Emenda Constitucional n. 1, de 1969,⁷ mantiveram essa regra, atualmente expressa no art. 66, § 2º, da Carta de 1988.

O que se pretende aqui explorar é que a regra do art. 66, § 2º, da Constituição, não é suficiente para evitar que o veto parcial desvirtue a natureza da lei. De fato, o veto a palavras isoladas da redação legal é mais evidente em destoar a lei que é promulgada da vontade original do Congresso. Porém, o veto a parágrafos, artigos, unidades autônomas de sentido, também pode desvirtuar o teor da lei que o Poder Legislativo pretendia estabelecer. Por exemplo, se um artigo de lei contém um termo ao qual normalmente é dada uma certa interpretação, e o parágrafo único desse artigo vem explicar o sentido que se deve dar àquele termo para a aplicação daquela lei, o veto desse parágrafo pode alterar significativamente o

⁴ *Ibidem*. p. 222.

⁵ *Ibidem*. p. 222/223.

⁶ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **A Constituição Federal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952. v. 2. p. 170/171.

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.* p. 223.

resultado obtido da interpretação daquele artigo; da mesma forma, se um artigo estabelece uma disposição grave, uma proibição a algo, mas um parágrafo do artigo vem, com seus incisos, listar os grupos sociais ou as atividades econômicas que estão isentas daquela disposição, o veto desse parágrafo alteraria significativamente o teor, os efeitos, o significado social daquela norma; ainda, vetos a artigos da parte geral de um código, por exemplo, alteram todo o teor da lei que virá a ser promulgada.

Isso se alia ao fato de que, no processo legislativo brasileiro (sendo tal uma particularidade de nosso Direito), o veto parcial só faz retornar à discussão nas Casas do Congresso a parte vetada da lei, sendo a parte em que supostamente há concordância do Legislativo e do Executivo promulgada desde já.⁸ Assim, da forma como regulamentado, o veto parcial é capaz de corromper o processo legislativo, pois a norma promulgada pode não corresponder à vontade do Congresso, representativa da vontade do povo.

Subentende-se que há concordância de vontades do Legislativo e do Executivo sobre o trecho não vetado da lei, e por isso ele é sancionado de antemão. Mas essa concordância, na verdade, não existe, porque o Legislativo não teria anuído com a promulgação da lei efetuados aqueles cortes.

A doutrina, na discussão do veto parcial, enuncia o princípio de que o veto deve recair sobre uma unidade autônoma de sentido.⁹ É necessário melhor colocar essa exigência doutrinária. Se considerarmos que é suficiente que a parte vetada constitua uma sentença independente, como quer, por exemplo, Themístocles Cavalcanti,¹⁰ a regra expressa no art. 66, § 2º, da Constituição, atenderia a essa exigência. Aparentemente, também é esse o posicionamento de José Afonso da Silva, quando entende que é ilegítimo vetar parte de uma oração, devendo o veto recair sobre uma unidade autônoma de sentido.¹¹ Entretanto, o mesmo autor esclarece que “o veto parcial não pode atingir senão partes autônomas do projeto, de tal modo que, suprimidas, isso não influa no sentido da parte sancionada”.¹² Mais feliz essa segunda colocação, pois desloca o foco para o sentido da parte sancionada. Afinal, para além

⁸ *Ibidem.* p. 224.

⁹ SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 223.

¹⁰ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Op. cit.* p. 171.

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 223.

¹² *Ibidem.* p. 222.

da autonomia de sentido da parte vetada, o importante é que se preserve o sentido da parte sancionada, pois é esta que será promulgada de imediato, e que corre o risco de não corresponder às intenções e propósitos do Congresso.

A exigência constitucional do art. 66, § 2º, evita com que o veto atue sobre palavras isoladas de uma frase, cuja exclusão flagrantemente desvirtuaria seu sentido. Entretanto, o sentido de uma norma não se limita à disposição de palavras de seu enunciado, sendo complementado por seus parágrafos, incisos e alíneas.

Os ensinamentos de Miguel Reale são precisos à interpretação aqui defendida. Diz o autor que a experiência jurídica, em todas as suas formas, possui natureza tridimensional, pois ordena juridicamente a sociedade (dimensão normativa) para que se realizem concretamente (dimensão fática) certos valores de convivência (dimensão axiológica).¹³ Pode ser que, para concretizar os valores do Direito, um dispositivo legal não prescindia do complemento que vem em uma disposição subsequente, como um parágrafo ou um inciso. O veto parcial, por mais que não altere a redação do trecho sancionado, pode desnaturá-lo em seus valores, em seus efeitos sociais, em uma de suas dimensões de juridicidade. Entender que o sentido da norma permanece o mesmo tão somente porque o dispositivo, isoladamente, não foi alterado pelo veto é negar ao Direito sua existência além do formalismo, além do institucional, além da redação legal.

Como se vê, o objetivo fundamental do trabalho é defender que o veto parcial a um projeto de lei, tal como regulado atualmente pela Constituição Federal, pode fazer com que sejam promulgadas leis cujo teor, cuja natureza e cujos efeitos sociais não se identifiquem com o projeto que o Congresso havia elaborado.

A pesquisa, portanto, é dedicada a explorar uma falha do texto constitucional, sem a pretensão imediata de apontar as correções para o problema. As soluções possíveis serão tratadas como objeto secundário, em razão da necessidade de maiores estudos destinados a esse assunto, o que ampliaria sobremaneira o foco do trabalho, prejudicando-o na qualidade que se quer alcançar, justamente, por conta da especificidade do recorte de estudo. O objetivo primordial da pesquisa, reitera-se, é defender a existência de uma irregularidade que pode surgir da má utilização do poder de veto parcial.

¹³ REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 74/75.

Finalmente, no que diz respeito à organização do trabalho, o capítulo 1 será destinado a um estudo geral sobre o poder de veto, passando pela sua evolução no mundo, seu desenvolvimento no direito constitucional norte-americano e no Brasil, para que se possa compreender o sentido atual do poder de veto, bem como algumas discussões pontuais a respeito de sua disciplina. O capítulo 2, então, versará sobre o veto parcial, partindo de seu surgimento no Brasil por meio da Reforma Constitucional de 1926, adentrando no desenvolvimento posterior do instituto e nas delimitações que lhe foram impostas, para enfim chegarmos nas discussões, casos concretos e pesquisas doutrinárias a respeito da possibilidade de o veto parcial desvirtuar a lei pretendida pelo Congresso, ocasião em que se procurará demonstrar a concretude das críticas elaboradas ao longo do trabalho.

1. O PODER DE VETO

1.1. História do poder de veto

O veto é um instituto que pressupõe um sistema de divisão de poderes: entendido como o poder conferido ao Executivo para barrar projetos de lei do Legislativo, só se lhe explica a existência onde há essa discriminação de funções.¹⁴

É em certa medida por conta disso que a doutrina é pouco uniforme quanto à origem do veto. Em muitas das civilizações antigas, a divisão dos poderes, quando existente, foi difusa e imprecisa, razão pela qual alguns institutos históricos de controle político podem ser apontados como os antecedentes remotos do veto, sem que se possa dizer com clareza qual seria sua origem pontual.

É na República Romana, com o advento dos tribunos da plebe, que este poder adquire o nome de "veto".¹⁵ Sua origem, porém, parece ser mais antiga.

Ernesto Rodrigues busca o surgimento do veto entre os hititas, civilização de grandes avanços nos campos político e jurídico, que se estabeleceu na Ásia Menor até por volta do século XII a.C. Conta o autor que a civilização em destaque continha uma assembleia, denominada "Pankus", que se sobrepunha ao poder real, podendo obstar suas iniciativas.¹⁶

Na Grécia Antiga, constata-se uma forma preliminar de veto no processo legislativo ateniense, sob a forma de consulta popular. Quando os reis iriam tomar medidas e decisões, reuniam a Assembleia, cujas reações de discordância podiam levar à anulação da lei.¹⁷

Em Esparta, relata-se que o Senado, composto pela classe oligárquica dos gerontes, podia impedir a validade dos projetos de lei, exercendo um papel de moderação, como uma barreira às reivindicações mais audaciosas do Rei e da Assembleia.¹⁸

¹⁴ CASASANTA, Mário. **O poder de veto**. Belo Horizonte: Os Amigos do Livro, 1937. p. 49.

¹⁵ BRITTO, Luiz Navarro de. **O veto legislativo: estudo comparado**. Brasília: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1966. p. 7.

¹⁶ RODRIGUES, Ernesto. **O veto no direito comparado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 14/15.

¹⁷ BRITTO, Luiz Navarro de. *Op. cit.* p. 5.

¹⁸ *Ibidem*. p. 6.

De qualquer forma, tratava-se, até aqui, de um poder de contornos obscuros e raramente institucionalizado. Na República Romana, o poder de veto ganha traços mais precisos, razão pela qual boa parte da doutrina aí situa o nascimento do instituto.¹⁹

Em Roma, o veto surge com a magistratura do Consulado. Os cônsules, que eram dois, revezavam-se no poder (o que se fazia para evitar o risco de tirania), sendo que o cônsul fora de atividade podia anular, mediante o que se chamava de *intercessio*, os atos do cônsul em atividade ou de um magistrado inferior.²⁰ Apesar de muito diferente do veto como o conhecemos atualmente, já se pode vislumbrar, na *intercessio* dos cônsules, um mecanismo voltado à contenção do poder político, propósito esse que, intrínseco ao funcionamento da República Romana, é imputado ao instituto do veto até hoje.

Entre as conquistas da plebe, destaca-se o tribuno da plebe, magistratura criada com o propósito de oferecer um contraponto dos plebeus ao poder do Senado. O principal dos poderes dos tribunos era o veto às deliberações do Senado.²¹ Assim, apesar de não configurar uma participação direta no processo legislativo, o poder de veto oferecia à plebe uma barreira intransponível contra os atos dos magistrados, os *senatus-consultum* e quaisquer projetos de lei que pudessem contrariar seus interesses.

De se notar, portanto, que a consolidação do poder de veto se deu em meio a um movimento de emancipação popular em prol do direito de se autogovernar. Este é o caráter inicial do veto, quando de sua institucionalização na República Romana.

Porém, ainda em Roma tal caráter é deturpado, na medida em que o veto deixa de ser uma defesa das classes oprimidas e passa a ser uma prerrogativa pessoal dos imperadores.²² De forma geral, é com este teor que ele atravessa a Idade Média, cabendo aos suseranos exercê-lo, e chega à Idade Moderna, sendo prerrogativa pessoal e arbitrária dos reis.²³

Ao longo desse percurso, o veto adquire maior relevância política na Inglaterra, onde foi exercido como prerrogativa da Coroa. Tal relevância deve-se, inicialmente, ao advento da Magna Carta (1215), a partir da qual, conforme explica Ernesto Rodrigues, o poder de legislar foi sendo avocado pelo Parlamento. Restou ao rei, como resquício de sua participação

¹⁹ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 121.

²⁰ RODRIGUES, Ernesto. *Op. cit.* p. 18/19.

²¹ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 124.

²² *Ibidem.* p. 125/126.

²³ *Ibidem.* p. 126.

no processo legislativo, o poder de veto.²⁴ No mesmo sentido, Luiz Navarro de Britto sustenta que a partir da Magna Carta, os barões instauraram o hábito de endereçar petições ao monarca, o qual utilizava-se do veto se não quisesse atendê-las. Posteriormente, essas petições transformam-se nos projetos de lei (*bills*), os quais deveriam passar pela aprovação (ou veto) do rei.²⁵

A evolução política da Inglaterra é marcada por um longo desenvolvimento do poder do parlamento, até que se consolide o sistema parlamentar, o que se dá entre os séculos XVII e XVIII, de acordo com Bonavides.²⁶

Como resultado da preponderância do parlamento, o veto cai progressivamente em desuso na Inglaterra. Apesar de esta queda em sua utilização não ter sido constante (houve dinastias que ousaram utilizá-lo de forma mais fervorosa), certo é que a hegemonia do parlamento foi determinante para que a apreciação dos projetos de lei pela coroa tenha se tornado pura formalidade. Hoje, o veto é um poder esquecido na Inglaterra: "Com a preponderância do parlamento, o direito subsiste, há sempre quem o relembre, mas o último veto data de 1707, no tempo da rainha Ana, e já então constituía uma singularidade".²⁷

Aliás, de acordo com os ensinamentos de Karl Loewenstein, a estrutura do governo de assembléia traz como consequência lógica o caráter definitivo da decisão do corpo legislativo. Ao chefe de Estado não é permitido negar promulgação à lei, diante da responsabilidade política que assume perante o parlamento.²⁸ Diz Loewenstein que o "royal assent", hoje, é mera formalidade: o exercício de um veto levaria à dissolução do gabinete e poderia levar, inclusive, à deposição da própria Coroa.²⁹

Assim, há de se dizer que o veto, seja ele atribuído ao chefe de estado (como se deu no exemplo inglês), seja ele atribuído ao chefe de governo, tende a cair em desuso no parlamentarismo, em razão da hegemonia do poder parlamentar e do princípio da responsabilidade ministerial:

²⁴ RODRIGUES, Ernesto. *Op. cit.* p. 30/31.

²⁵ BRITTO, Luiz Navarro de. *Op. cit.* p. 7/8.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 344/345.

²⁷ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 128/129.

²⁸ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1970. p. 271.

²⁹ *Ibidem.* p. 271.

Numa república parlamentar, onde o direito de veto tem de ser exercido com a colaboração do ministério, que depende do parlamento, não há efetivamente lugar para a sua aplicação. Se o ministério considerou má e inaplicável uma certa medida que as câmaras votaram, naturalmente tê-la-á combatido e, vencido pela votação, deve pedir a sua demissão. O ministério que se suceder, saído da maioria que votou a lei, não se associará ao ato pelo qual o presidente viria pedir ao congresso uma nova deliberação.³⁰

O poder de veto foi objeto de relevantes estudos por parte de Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu, que enxergava no instituto um importante mecanismo de contenção do poder político.

Deve-se, contudo, fazer um alerta: bem se sabe que Montesquieu, em sua busca por um arranjo institucional que prevenisse contra o absolutismo, tomou por base as instituições políticas inglesas.³¹ Porém, o período de recorte do autor é anterior à consolidação do parlamentarismo inglês (ainda que já se observassem indícios do sistema parlamentar), de tal forma que a obra "O espírito das leis" se debruça sobre um presidencialismo clássico, com autonomia do poder executivo e dissociação em relação ao poder legislativo.³²

Por isso é que Montesquieu, ao estudar o veto em meio às instituições políticas inglesas, não chegou a considerar o desuso do instituto, resultante da preponderância do sistema parlamentar. Ao contrário, situou o poder de veto no sistema presidencialista de governo, em que, havendo três poderes, era necessário conferir a cada um deles prerrogativas para impedir os excessos do outro.

Montesquieu via no poder de veto ("faculdade de impedir", como a ele se referia o autor) uma forma de defesa do Executivo, sem a qual o Legislativo poderia, através das leis, concentrar todo o poder: "Se o poder executivo não tiver o direito de deter as ações do corpo legislativo, este será despótico; pois, como poderá arrogar-se todo o poder que puder imaginar, aniquilará todos os outros poderes".³³

Inerente à própria lógica desse poder, da forma como visualizado por Montesquieu, é que fosse absoluto, ou seja, que não pudesse ser derrubado pelo Legislativo. Afinal, se é para

³⁰ MARNOCO e SOUZA, José Ferreira. **Constituição política da república portuguesa**: commentario. Coimbra : F. França Amado, 1913. p. 461. apud CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 110.

³¹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de O Espírito das Leis. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 97, n. 868, p. 53 a 68, fev. 2008. p. 54.

³² *Ibidem.* p. 64/65.

³³ MONTESQUIEU. *Op. cit.* p. 174.

conter o poder do Legislativo que a prerrogativa do veto existe, é de se concluir que não pudesse ser derrubada pelo próprio Legislativo.

Em Montesquieu, a faculdade de impedir é um poder negativo, o poder de tornar nula uma decisão, contrapondo-se à faculdade de estatuir, o poder positivo de ordenar. No entanto, o autor reconhece que a face inversa da faculdade de impedir, ou seja, a não utilização da faculdade de impedir, representa, em menor medida, um poder positivo de aprovar.³⁴

Se era certo, para Montesquieu, que o executivo deveria ser munido de uma defesa contra os excessos do legislativo, não se pode dizer que o autor defendia, reciprocamente, que o legislativo possuísse meios de deter o executivo. Montesquieu condenava a ideia de uma ingerência adicional do poder legislativo na execução, o que lhe parecia, além de inócuo (visto que o executivo já é limitado pelo legislativo à execução das leis),³⁵ prejudicial à liberdade.³⁶

É de se concluir que a fórmula de contenção do poder, em Montesquieu, depende de que um poder tenha condições de cercear os excessos do outro. Os três poderes atarão um ao outro, em razão de suas mútuas faculdades de impedir. Conforme José Levi Mello do Amaral Júnior:

É deste modo que as duas câmaras legislativas e o poder executivo limitam-se reciprocamente: pela comunhão das faculdades de estatuir e de impedir. Note-se: a limitação não decorre de uma separação de poderes, mas, sim, insista-se, da comunhão das faculdades de estatuir e de impedir entre diferentes poderes.³⁷

Assim, é em meio ao sistema de freios e contrapesos de um poder pelo outro que tradicionalmente se coloca o poder de veto. Entretanto, ainda que em menor medida, é possível observar um outro papel conferido ao poder de veto em "O espírito das leis", mais relacionado à promoção de imparcialidade e representatividade no processo legislativo. É que Montesquieu pode ser enquadrado como um dos teóricos do "governo misto", ao prever que o rei representaria o elemento monárquico, a câmara alta representaria o elemento aristocrático,

³⁴ *Ibidem*. p. 173.

³⁵ Como esclarece Jellinek, ao tratar da teoria de Montesquieu (JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1954. p. 457).

³⁶ MONTESQUIEU. *Op. cit.* p. 174/175.

³⁷ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. cit.* p. 62.

e a câmara baixa representaria o elemento democrático.³⁸ Nesse sentido, a tripartição de poderes no processo legislativo - sendo certo que o veto é a forma de participação do monarca e, por vezes, da câmara alta³⁹ - visa a que os poderes não se excedam e isso se traduza em imparcialidade e representatividade nas leis. Como se retira da obra de Norberto Bobbio:

O rei, os pares e os comuns apenas são obrigados por esta constituição a se avizinham para que um decreto tenha força de lei. (...) o governo consolida-se, o costume fortalece-o e a nação tem leis imparciais e igualmente respeitadas da prerrogativa régia, da dignidade dos pares e da liberdade do povo.⁴⁰

Portanto, é possível vislumbrar no veto, enquanto mecanismo de participação na legislação, uma função de promoção da representatividade das leis. Porém, é certo que a configuração do veto enquanto instrumento de defesa do executivo contra os excessos do legislativo é mais relevante na obra de Montesquieu, sendo justamente com esse teor que influenciará o constitucionalismo moderno, como se verá, a seguir, no estudo do veto no direito constitucional norte-americano.

1.2. O veto no direito constitucional norte-americano

O veto está previsto na Seção 7 do Artigo I da Constituição norte-americana, desde a redação original do documento.

Na Idade Contemporânea, é no modelo norte-americano que os países buscaram inspiração para a previsão do veto, inclusive quanto a seu caráter suspensivo.⁴¹ Em menor grau de influência, a Constituição francesa de 1791, no Título III ("dos poderes públicos"), capítulo III ("do exercício do poder legislativo"), seção III ("da sanção real"), artigos 1 e 2, também previu o veto como um poder conferido ao rei de forma suspensiva, na medida em que podia ser superado pela ratificação do projeto vetado nas duas legislaturas subsequentes.

³⁸ *Ibidem*. p. 63.

³⁹ Montesquieu prevê a necessidade de que a câmara alta, sempre que possuir um nítido interesse econômico no projeto, só participe da legislação pela faculdade de impedir (MONTESQUIEU. *Op. cit.* p. 172).

⁴⁰ MABLY, Gabriel Bonnot de. **Scritti politici**. Turim: Utet, 1965. v. II. p. 179. apud BOBBIO, Norberto. A teoria das formas de governo na história do pensamento político. São Paulo: Edipro, 2017. p. 157.

⁴¹ RODRIGUES, Ernesto. *Op. cit.* p. 32.

Nesses moldes, o veto é implantado em diversos países do mundo, predominando naqueles cuja forma de governo é presidencial. Estudos mais recentes, apontados por Mauricio Moya, estimam que mais de 60% dos países desse tipo conferem ao presidente o poder de veto.⁴²

Em razão da forte influência da Constituição dos Estados Unidos, o veto existe na grande maioria dos países da América, podendo-se dar como exemplo México, Guatemala, Argentina, Uruguai, Chile, Peru (previsto de forma implícita), Bolívia, Equador e Brasil.⁴³ Por fim, vale destacar que a Constituição argentina de 1853, que exerceu certa influência sobre a Constituição brasileira de 1891, foi a que institucionalizou, pela primeira vez em nível federal, o veto parcial.⁴⁴

No que tange ao desenvolvimento histórico do poder de veto nos EUA, vale começar relatando que, apesar do desuso do instituto na Inglaterra, o veto continuou a ser exercido com frequência nas colônias inglesas, por seus governadores.⁴⁵ Esta experiência prévia do instituto, aliada à influência de Montesquieu, levou a que se mantivesse o poder de veto na Constituição americana de 1787.

Como explica Sérgio Resende de Barros, podem ser apontadas três influências principais para o surgimento do veto na Constituição americana: a primeira é referente às raízes remotas do veto, principalmente em Roma; a segunda é referente às raízes próximas do instituto, seja a experiência do veto Inglaterra, seja a experiência desse poder nas colônias inglesas na América; enfim, o terceiro impulso listado pelo autor para o desenvolvimento do veto é a influência que teve obra de Montesquieu na estrutura política dos EUA.⁴⁶

Já se teve a oportunidade de explicar o surgimento remoto do veto, em Roma, e até mesmo alguns esboços desse poder em civilizações anteriores. Também já se comentou acerca da importância dada ao poder de veto por Montesquieu, e da evolução do instituto na Inglaterra. Porém, ainda há de ser dada a devida importância ao veto nas colônias inglesas:

⁴² MOYA, Mauricio Assumpção. **Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)**. 2005. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. p. 17.

⁴³ RODRIGUES, Ernesto. *Op. cit.* p. 136/153.

⁴⁴ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 141/142.

⁴⁵ *Ibidem.* p. 129/130.

⁴⁶ BARROS, Sérgio Resende de. **Veto: uma proposta para a nova república**. 1987. Tese (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987. p. 11/12.

com o desuso do instituto na Inglaterra, em razão da preponderância do parlamento, a origem próxima e prática do veto foi buscada nas colônias norte-americanas, razão pela qual Sérgio de Barros pontua que "no espírito dos constituintes de Filadélfia, fundiram-se a prática colonial americana e a teoria européia do veto".⁴⁷

O veto colonial era praticado pelo governador, em nome da Coroa inglesa, em caráter absoluto.⁴⁸ Akhil Amar relata que a história do veto colonial nos Estados Unidos está intrinsecamente relacionada à garantia de salários fixos para o chefe do executivo. Inicialmente, enquanto os governadores coloniais detinham o poder de veto, o parlamento colonial conservava, como contraponto, o poder de reduzir ou aumentar os salários dos cargos públicos, procurando, com isso, obter o consentimento do governador em projetos que ele, de outra maneira, vetaria.⁴⁹ Nesse cenário, Sérgio Resende de Barros constata um poder da assembleia de rejeição econômica do veto, na medida em que o governador deixava de vetar projetos se soubesse que o veto desagradaria o parlamento colonial. Trata-se de uma rejeição indireta, de ordem econômica e pessoal. Para o autor, aí está a raiz do instituto da rejeição do veto pelo congresso (caráter suspensivo do veto), que não havia sido previsto por Montesquieu, sendo construção tipicamente norte-americana.⁵⁰

Após a eclosão da Revolução Americana, a Constituição de Massachusetts de 1780 garantiu a estabilidade salarial e o poder de veto ao governador, sob a justificativa de que, para o exercício legítimo do veto em prol da defesa da Constituição, deveria-se proteger o chefe do executivo contra as represálias financeiras do Legislativo. O mesmo raciocínio foi seguido pela Constituição americana de 1787, que previu ambos o poder de veto e a estabilidade salarial do presidente.⁵¹

De fato, Alexander Hamilton dispõe, no nº 73 dos Artigos Federalistas, que a provisão para o sustento do presidente, ou, em outras palavras, a garantia de estabilidade salarial, era um ingrediente essencial para constituir o vigor da autoridade executiva, sem a qual o

⁴⁷ *Ibidem*. p. 21/22.

⁴⁸ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 129.

⁴⁹ AMAR, Akhil Reed. **America's constitution**: a biography. Nova Iorque: Random House Trade Paperbacks, 2005. p. 181/182.

⁵⁰ BARROS, Sérgio Resende de. *Op. cit.* p. 24.

⁵¹ AMAR, Akhil Reed. *Op. cit.* p. 182/183.

presidente seria alvo de manobras, seduções e intimidações por parte do poder legislativo.⁵² E, em seguida, ainda no nº 73 do Federalista, Hamilton prevê o poder de veto como outro ingrediente para revigorar a função presidencial.⁵³

O caráter do veto no pensamento constitucional norte-americano difere fundamentalmente de como este poder era tratado nas monarquias da Idade Moderna, visto que deixa de ser uma prerrogativa pessoal do chefe de estado, passando a se inserir no sistema de freios e contrapesos como um mecanismo de contenção do poder político do Legislativo, como o vislumbrou Montesquieu.

Nos Artigos Federalistas, identificam-se, em verdade, dois objetivos fundamentais do poder de veto. O primeiro é proteger o Executivo contra as invasões e absorções do poder Legislativo, ou seja, trata-se da exata justificação que Montesquieu conferiu ao poder de veto:

A partir desses princípios claros e indubitáveis resulta a conveniência de uma negativa, seja absoluta ou qualificada, do executivo sobre os atos dos ramos legislativos. Sem um ou outro, o primeiro seria absolutamente incapaz de se defender contra as depredações do último. Ele poderia ser gradualmente despojado de seus poderes por resoluções sucessivas ou aniquilado por um único voto (tradução nossa).⁵⁴

O segundo objetivo que Hamilton vislumbrou no poder de veto seria o de oferecer uma precaução adicional contra a promulgação de leis impróprias. O veto não configura, aqui, uma defesa em favor do executivo, mas sim uma defesa exercida pelo executivo em favor da comunidade, protegendo-a da promulgação de leis inadequadas.⁵⁵ Esse segundo propósito não havia sido previsto por Montesquieu, razão pela qual pode-se dizer que a defesa do veto, nos "Artigos Federalistas", não se deu em contornos exatamente iguais àquela que consta de "O espírito das leis".

Além do mais, Hamilton sustentou que o veto, se fosse absoluto, seria fonte de fortes atritos entre os poderes, correndo o risco de nunca ser utilizado. Por isso é que a Constituição

⁵² HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. Mineola: Dover Thrift Editions, 2020. p. 357.

⁵³ *Ibidem*. p. 358.

⁵⁴ "From these clear and indubitable principles results the propriety of a negative, either absolute or qualified, in the executive upon the acts of the legislative branches. Without the one or the other, the former would be absolutely unable to defend himself against the depredations of the latter. He might gradually be stripped of his authorities by successive resolutions or annihilated by a single vote". (*Ibidem*. p. 359).

⁵⁵ *Ibidem*. p. 359/360.

Americana, desde seu nascimento, já dispunha o veto como sendo relativo, quer dizer, passível de ser afastado por nova deliberação do Congresso:

Um veto direto e categórico tem algo em sua aparência mais áspero e mais propenso a irritar do que a mera sugestão de objeções argumentativas a serem aprovadas ou desaprovadas por aqueles a quem são dirigidas. Na medida em que seria menos propenso a ofender, seria mais propenso a ser exercido; e por essa mesma razão, pode, na prática, ser considerado mais eficaz (tradução nossa).⁵⁶

Como anota Sérgio de Barros, o caráter suspensivo do veto também buscava resguardar o fundamento democrático segundo o qual deveria prevalecer, ao final, a vontade do povo, expressa por meio de seus representantes.⁵⁷

Hamilton havia imaginado que, em razão da força e importância do poder legislativo, o exercício do veto dar-se-ia de forma cautelosa e moderada pelos presidentes.⁵⁸ De fato, a prática inicial do veto na história constitucional norte-americana foi tímida. Relata-se que os primeiros presidentes fizeram uso do veto em raras ocasiões, somente quando lhes foi apresentado um projeto inconstitucional ou claramente ultrajante.⁵⁹ Porém, com o passar dos anos, principalmente a partir da Reconstrução pós-Guerra de Secessão, os presidentes tornaram-se menos resistentes ao exercício do veto, utilizando-o para moldar a legislação às suas políticas de governo.⁶⁰

Nesse sentido, os motivos dados para o veto também mudaram: antes da Guerra Civil, os vetos eram principalmente justificados por motivo de inconstitucionalidade; a partir da guerra, os vetos fundamentam-se, quase sempre, na inconveniência do projeto:

Da administração de Jackson até a Guerra Civil, os vetos por razões de conveniência se tornaram mais frequentes, mas ainda eram uma minoria decidida.

⁵⁶ "A direct and categorical negative has something in the appearance of it more harsh, and more apt to irritate, than the mere suggestion of argumentative objections to be approved or disapproved by those to whom they are addressed. In proportion as it would be less apt to offend, it would be more apt to be exercised; and for this very reason it may in practice be found more effectual". (*Ibidem*. p. 361/362).

⁵⁷ BARROS, Sérgio Resende de. *Op. cit.* p. 25.

⁵⁸ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *Op. cit.* p. 360.

⁵⁹ KRENT, Harold J. **Presidential powers**. Nova Iorque: New York University Press, 2005. p. 18.

⁶⁰ *Ibidem*. p. 18.

Desde a Guerra, os fundamentos constitucionais em mensagens de veto têm sido quase inexistentes (tradução nossa).⁶¹

Edward Samuel Corwin relata que, com o crescimento da utilização dos vetos, não faltaram propostas de emendas à Constituição para que o presidente fosse extirpado desse poder, ou para que a exigência de maioria qualificada para a rejeição do veto fosse alterada para maioria absoluta. Tais propostas, entretanto, jamais obtiveram sucesso.⁶²

A efetividade do veto no direito norte-americano pode ser atestada pelos dados constantes do site oficial do Senado dos Estados Unidos, segundo os quais, dos 2.594 vetos exercidos na história do país, apenas 112 foram derrubados pelo Congresso, ou seja, em somente 4,32% dos casos, o veto presidencial não foi mantido.⁶³

Foi no direito estadual norte-americano que surgiu pela primeira vez o poder de veto parcial, que se traduz no poder de o chefe do executivo vetar apenas uma parte da redação legal e, sendo o veto de caráter suspensivo, devolver apenas essa parcela impugnada à reapreciação do Congresso.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que o veto parcial surgiu entre as Constituições dos estados norte-americanos em razão da prática da inserção, em projetos de lei orçamentária, dos *riders*, também chamados de "caudas" ou "excrecências legais", que consistem em matérias estranhas ao teor da lei em que são inseridas, e que seriam vetadas pelo executivo se fossem objeto de proposição isolada (por serem inconvenientes ou inaceitáveis). Em suas palavras:

O "rider" consiste na adjunção a um projeto de lei de disposições de interesse público pelo menos discutível. É um pingente parasitário a um projeto relevante, ao qual adere através de emenda. Decorre da malícia parlamentar que se prevalece da importância de um projeto para com êle fazer passar uma norma qualquer que, isoladamente apresentada como projeto de lei, não chegaria a vingar porque sabidamente não seria sancionada pelo chefe do Governo. O projeto preferido para essas adjunções é o do orçamento, pela evidente importância que tem para todo o

⁶¹ "From Jackson's administration to the Civil War vetoes on grounds of expediency became more frequent, but they were still in a decided minority. Since the War constitutional arguments in a veto message have been almost unknown". (MASON, Edward C. **The Veto Power: Its Origin, Development, and Function in the Government of the United States (1789-1889)**. Boston: Ginn & Company, 1891. p. 129).

⁶² CORWIN, Edward S. **The President, Office and Powers: 1787-1957; History and Analysis of Practice and Opinion**. 4. ed. Nova Iorque: New York University Press, 1957. p. 279.

⁶³ VETOES, 1789 to Present. **U. S. Senate**. Disponível em: <https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm>. Acesso em: 15/03/2024.

Governo. Por intermédio de emenda, o parlamentar inclui num projeto importante um pingente, que em geral nada tem a ver com a matéria daquele, a fim de colocar o chefe do Governo no dilema de sancionar o projeto com o "rider", apesar da inconveniência deste, ou vetar o projeto, apesar da conveniência ou necessidade deste, para fulminar a cauda parasitária.⁶⁴

Ao serem inseridos em projetos de lei de grande relevância, mormente no caso de leis orçamentárias, intrinsecamente relacionadas ao funcionamento da máquina estatal, os *riders* acabavam por ser aprovados, pois se afigurava inviável vetar todo o projeto de lei. Assim é que o veto parcial surgiu para possibilitar a supressão das excrescências sem que se fulminasse o projeto orçamentário.⁶⁵

Segundo Luiz Navarro de Britto, a primeira previsão do veto parcial pode ser encontrada no art. 34 da Constituição do estado do Arkansas de 1859. Com o passar dos anos, outros estados adotaram-no, de forma que, em 1938, 39 estados norte-americanos já conheciam o instituto.⁶⁶ Na maioria dos estados, contudo, a adoção do veto parcial restringiu-se aos projetos de lei orçamentária.⁶⁷

Exemplos concretos mostram que o veto parcial, no direito constitucional estadual norte-americano, passou e ainda passa por diversos abusos do poder executivo.

No estado de Wisconsin, por exemplo, onde o veto parcial do governador praticamente não encontra nenhum limite, podem ser citados diversos casos em que o exercício desse poder se deu de forma flagrantemente abusiva, desvirtuando a lei das intenções e propósitos políticos do Congresso.⁶⁸ Relata-se que o governador Patrick Lucey, em 1973, em uma autorização orçamentária de US\$ 25 milhões, vetou o dígito "2", para permitir os gastos somente em US\$ 5 milhões.⁶⁹ O governador Tommy Thompson vetou uma série de dispositivos, palavras e dígitos do orçamento estadual de 1991-1992, resultando em

⁶⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no direito brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. vol. 4. p. 534.

⁶⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 156/157.

⁶⁶ BRITTO, Luiz Navarro de. *Op. cit.* p. 53.

⁶⁷ BARROS, Sérgio Resende de. *Op. cit.* p. 46/47.

⁶⁸ WEITZER, JOHN S. The Wisconsin Partial Veto: Where Are We and How Did We Get Here? The Definition of "Part" and the Test of Severability. **Marquette Law Review**, Milwaukee, vol. 76, p. 625-649, 1993. Disponível em: <https://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol76/iss3/8>. Acesso em: 29/03/2024. p. 626/627.

⁶⁹ LUCEY, PATRICK J. The Partial Veto in the Lucey Administration. **Marquette Law Review**, Milwaukee, vol. 77, p. 427-431, 1994. Available at: <https://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol77/iss3/2>. Acesso em: 29/03/2024. p. 429.

uma dotação completamente nova e imprevista para um fundo educacional.⁷⁰ Mesmo em casos mais recentes, podem ser verificados grandes abusos na utilização do veto parcial, como se deu com o governador Tony Evers, que, diante de uma disposição da lei que previa um aumento, até o ano escolar de 2024-25, da verba total por aluno que as escolas poderiam arrecadar por meio de impostos, vetou os dígitos "20" e o hífen, resultando em que o aumento do financiamento perdure até 2425 (conferindo mais de 400 anos de eficácia ao aumento).⁷¹ A repercussão do caso levou à proposta de uma emenda constitucional estadual - que, ao tempo desse trabalho, ainda está em deliberação - para proibir que o veto parcial do governador seja utilizado para aumentar de qualquer maneira a carga tributária. Os parlamentares entendem que a proposta busca resguardar a separação dos poderes e assegurar que o legislativo seja o único poder com a prerrogativa de fazer leis.⁷²

Recentemente, no estado de Massachusetts, o veto parcial da governadora Maura Healey cortou uma série de gastos públicos com programas de assistência social, educação, prevenção ao suicídio e combate à pobreza.⁷³ No caso, os vetos foram posteriormente derrubados pelo Congresso, mas o caso gerou agitações públicas e manifestações contrárias de diversos parlamentares, que entenderam que o veto foi cruel e desnecessário, razão pela qual era preciso recuperar o projeto original enviado à governadora.⁷⁴

No estado de Illinois, o veto parcial conferido ao governador é tido como um dos mais fortes entre os estados norte-americanos. Autores há que afirmam que, em razão da amplitude

⁷⁰ CUSHMAN, Will. The Story Of Wisconsin's Singular Partial Veto. **WisContext**. Disponível em: <https://wiscontext.org/story-wisconsins-singular-partial-veto>. Acesso em: 29/03/2024.

⁷¹ CABRAL, Sam. Wisconsin will raise public school funding for the next 400 years. **BBC News**, 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-66137111>. Acesso em: 29/03/2024.

⁷² SPEARS, Baylor. Assembly passes constitutional amendment to limit partial veto power. **Wisconsin Examiner**, 2024. Disponível em: <https://wisconsinexaminer.com/briefs/assembly-passes-constitutional-amendment-to-limit-partial-veto-power/>. Acesso em: 29/03/2024.

⁷³ SMITH, Jennifer. Legislators override two dozen Healey vetoes. **Commonwealth Beacon**, 2023. Disponível em: <https://commonwealthbeacon.org/politics/legislators-override-two-dozen-healey-vetoes/>. Acesso em: 30/03/2024.

⁷⁴ SMITH, Jennifer. Will the Legislature have an appetite for overrides?. **Commonwealth Beacon**, 2023. Disponível em: <https://commonwealthbeacon.org/government/state-government/will-the-legislature-have-an-appetite-for-overrides-2/>. Acesso em: 30/03/2024.

e da dificuldade da superação deste poder, torna-se praticamente absoluto, sendo necessárias reformas constitucionais para restaurar o equilíbrio entre o executivo e o legislativo.⁷⁵

Stephen Masciocchi explica que, no estado de Washington, o veto parcial foi utilizado ao longo da história de forma a alterar o sentido das leis, funcionando como um veículo para sobrepor as intenções legislativas do governador, em violação à separação dos poderes.⁷⁶

Essas análises um pouco mais aprofundadas mostram que o instituto do veto parcial no direito estadual norte-americano tem sido fonte de abusos do executivo e de choques entre os poderes. É verdade que o poder judiciário de diversos estados assumiu a função de intermediar esses conflitos, procurando delimitar os termos em que o exercício do veto parcial seria legítimo.⁷⁷ Entretanto, a falta de uma regulamentação precisa nas constituições estaduais e a ausência de uma interpretação constitucional uniforme dificultam essa tarefa.⁷⁸ Como se observou, mesmo em exemplos recentes, o veto parcial foi utilizado pelo executivo de forma a desvirtuar o processo legislativo e a desequilibrar a relação entre os poderes.

Enquanto na esfera dos estados dos EUA, o veto parcial é um instituto conhecido e por diversas vezes praticado, em âmbito federal, o cenário é diferente. O veto parcial não encontra previsão na Constituição federal dos EUA, não obstante tenha sido reivindicado pelos presidentes em diversas ocasiões, em razão da necessidade de se suprimirem as "caudas" inconvenientes sem perder a parte do projeto que é socialmente benéfica.⁷⁹ Um dos *riders* mais importantes na história constitucional norte-americana, segundo Corwin, foi o que teve o poder de retirar o comando das forças armadas do presidente Andrew Johnson, transferindo-as ao general Ulysses Grant.⁸⁰

A prática de acrescentarem-se as "excrescências" legais em projetos de lei orçamentária acentuou-se durante o mandato do presidente Rutherford Hayes, o qual

⁷⁵ RAILSBACK, Thomas F. The Governor's Veto in Illinois. **DePaul Law Review**, Chicago, vol. 17, p. 496-507, 1968. Disponível em:

https://via.library.depaul.edu/law-review/vol17/iss3/3?utm_source=via.library.depaul.edu%2Flaw-review%2Fvo117%2Fiss3%2F3&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages. Acesso em: 30/03/2024. p. 505-507.

⁷⁶ MASCIOCCHI, Stephen. The Item Veto Power in Washington. **Washington Law Review**, Seattle, vol. 64, p. 891-912, 1989. Disponível em:

https://digitalcommons.law.uw.edu/wlr/vol64/iss4/6?utm_source=digitalcommons.law.uw.edu%2Fwlr%2Fvol64%2Fiss4%2F6&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages. Acesso em: 30/03/2024. p. 905-911.

⁷⁷ *Ibidem*. p. 901.

⁷⁸ *Ibidem*. p. 901.

⁷⁹ KRENT, Harold J. *Op. cit.* p. 19.

⁸⁰ CORWIN, Edward S. *Op. cit.* p. 475.

recomendou a adoção de emenda constitucional que autorizasse o veto de partes do projeto de lei.⁸¹ Mason aponta, até 1891, outras 24 propostas de emenda constitucional que trouxeram a recomendação do presidente Hayes.⁸² No século XX, também os presidentes Roosevelt e Eisenhower pleitearam a adoção do veto parcial, sem êxito.⁸³

Em 1996, o Congresso norte-americano aprovou o *Line Item Veto Act* (ou *Public Law no. 104-130*), lei federal que autorizou o presidente a vetar itens de um documento legal sem fulminá-lo como um todo.⁸⁴ Da análise do ato, verifica-se que era restrito a leis de matéria orçamentária. O ato previa hipóteses específicas de "itens" de uma lei que o presidente poderia vetar, e ainda estabelecia diversos requisitos para o veto (o presidente deveria comprovar que o veto seria benéfico às contas públicas e não prejudicaria o interesse nacional, deveria enviar mensagem fundamentada ao Congresso expondo os motivos de seu veto, etc.). No mais, o ato assegurava o caráter suspensivo do veto parcial (tal como já se passava com o veto total), na medida em que o Congresso poderia elaborar um "ato de desaprovação" (*disapproval bill*), anulando o veto efetuado pelo presidente e dando eficácia à parte vetada da lei, como se tivesse entrado em vigor na mesma data da parte não vetada.

O *Line Item Veto Act* teve curta duração, pois em 1998, foi declarado inconstitucional pela Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Clinton v. City of New York*, 524 U.S. 417. As circunstâncias concretas do caso envolviam o veto efetuado pelo presidente Bill Clinton a dispositivos específicos de uma lei de benefícios fiscais (*Taxpayer Relief Act*, de 1997), o que afetou diretamente os setores da saúde e das cooperativas agrícolas.

A Suprema Corte norte-americana fundamentou a inconstitucionalidade do *Line Item Veto Act* na falta de previsão constitucional para o veto parcial, mecanismo esse que violaria a separação dos poderes e a devida execução das tarefas legislativas, ao conferir ao presidente o poder de reescrever as leis, selecionando quais prescrições normativas ele iria efetivar.⁸⁵

Na ocasião, a Corte fez constar a diferença entre a execução de políticas públicas pelo executivo, que pode, em certas ocasiões, envolver a escolha de dispositivos legais a se

⁸¹ MASON, Edward C. *Op. cit.* p. 137.

⁸² *Ibidem.* p. 137.

⁸³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 157.

⁸⁴ S.4 - Line Item Veto Act 104th Congress (1995-1996). **Congress.gov**. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/4>. Acesso em: 16/03/2024.

⁸⁵ KRENT, Harold J. *Op. cit.* p. 19.

executar, e o veto parcial propriamente dito, que se traduz numa verdadeira sobreposição da política do executivo em relação à política do congresso:

Finalmente, sempre que o Presidente suspendia uma isenção sob o *Tariff Act*, ele estava executando a política que o Congresso havia incorporado na lei. Em contraste, sempre que o Presidente cancela um item de gasto novo e direto ou um benefício fiscal limitado ele está rejeitando o julgamento político feito pelo Congresso e confiando em seu próprio julgamento político (tradução nossa).⁸⁶

O dispositivo constitucional que a Suprema Corte teve por violado com o veto parcial está no artigo 1, Secção 7, da Constituição de 1787. Trata-se da ordem regular do procedimento legislativo federal, tradicionalmente conhecida como "*Presentment Clause*", segundo a qual o projeto de lei deve passar pelas duas Casas do Congresso e pela sanção presidencial para que possa se tornar lei. Assim, como o projeto de lei resultante do veto parcial é necessariamente diferente do que havia sido elaborado pelo legislativo, entendeu-se que há violação ao rito do processo legislativo, pois autoriza-se a criação de uma nova lei pelo presidente, sem que essa lei tenha sido votada nas Casas do Congresso. Em suma, o entendimento foi de que: "Se o *Line Item Veto Act* fosse válido, ele autorizaria o Presidente a criar uma lei diferente — cujo texto não foi votado por nenhuma das Casas do Congresso nem apresentado ao Presidente para sanção" (tradução nossa).⁸⁷

No caso *Clinton v. City of New York*, 524 U.S. 417, além do entendimento da maioria (chamado de "*opinion of the court*"), redigido pelo juiz John Paul Stevens, proferiram votos individuais os juízes Anthony Kennedy (concordando com a maioria), Antonin Scalia e Stephen Breyer (ambos divergindo da maioria).

O pronunciamento do juiz Anthony Kennedy foi além da mera falta de previsão constitucional para o veto parcial, na medida em que explicou como esse poder opera uma violação ao princípio da separação dos poderes e à liberdade política dos cidadãos:

⁸⁶ "Finally, whenever the President suspended an exemption under the Tariff Act, he was executing the policy that Congress had embodied in the statute. In contrast, whenever the President cancels an item of new direct spending or a limited tax benefit he is rejecting the policy judgment made by Congress and relying on his own policy judgment". [ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Clinton v. City of New York**, 524 U.S. 417 (1998). p. 444].

⁸⁷ "If the Line Item Veto Act were valid, it would authorize the President to create a different law—one whose text was not voted on by either House of Congress or presented to the President for signature". (*Ibidem*. p. 448).

A ideia e a promessa eram que quando o povo delega algum grau de controle a uma autoridade central remota, um ramo do governo não deve possuir o poder de moldar seu destino sem um controle adequado dos outros dois. (...) Segue-se que se um cidadão que é tributado tem a medida do imposto ou a ordem de gastar determinada apenas pelo Executivo, sem controle adequado pelos representantes do cidadão no Congresso, a liberdade está ameaçada (tradução nossa).⁸⁸

O juiz também arguiu que o instituto do veto parcial permite abusos do presidente para prejudicar grupos e setores da sociedade, apesar de, obviamente, não ter sido criado com esse propósito:

O principal objetivo da lei, é verdade, não era aumentar o poder do Presidente de recompensar um grupo e punir outro, ajudar um conjunto de contribuintes e prejudicar outro, favorecer um Estado e ignorar outro. No entanto, esses são seus efeitos inegáveis. A lei estabelece um novo mecanismo que dá ao Presidente a capacidade exclusiva de prejudicar um grupo que é um alvo visível, a fim de desfavorecer o grupo ou extrair mais concessões do Congresso (tradução nossa).⁸⁹

A respeito dos pronunciamentos dos juízes Antonin Scalia e Stephen Breyer, que divergiram da maioria e entenderam pela constitucionalidade do *Line Item Veto Act*, há de se destacar, de início, que o voto de ambos os juízes teve por base a caracterização do veto parcial como uma delegação de funções normativas. É que o *Line Item Veto Act*, diferente do que rigorosamente se entende por poder de veto, autorizava o executivo a vetar trechos de uma lei já promulgada, e não trechos de um projeto de lei. Assim, os juízes que compuseram a divergência no julgamento do caso *Clinton v. City of New York*, 524 U.S. 417 entenderam que o *Line Item Veto Act* não violava o rito do processo legislativo, porque a lei sobre a qual o veto poderia operar já havia sido devidamente discutida no Congresso e promulgada pelo executivo.⁹⁰ Segundo a divergência, o *Line Item Veto Act* tratava-se, na verdade, de uma delegação de funções legislativas negativas, na medida em que o Congresso estaria

⁸⁸ "The idea and the promise were that when the people delegate some degree of control to a remote central authority, one branch of government ought not possess the power to shape their destiny without a sufficient check from the other two. (...) It follows that if a citizen who is taxed has the measure of the tax or the decision to spend determined by the Executive alone, without adequate control by the citizen's Representatives in Congress, liberty is threatened". (*Ibidem*. p. 450/451).

⁸⁹ "The principal object of the statute, it is true, was not to enhance the President's power to reward one group and punish another, to help one set of taxpayers and hurt another, to favor one State and ignore another. Yet these are its undeniable effects. The law establishes a new mechanism which gives the President the sole ability to hurt a group that is a visible target, in order to disfavor the group or to extract further concessions from Congress". (*Ibidem*. p. 451).

⁹⁰ *Ibidem*. p. 463.

autorizando o presidente a cancelar itens de uma lei, exercendo seu juízo de conveniência política dentro de limites pré-estabelecidos. A discussão na Suprema Corte, portanto, deveria se voltar à análise da legitimidade dessa delegação operada pelo *Line Item Veto Act*. Como Scalia afirma:

Esses limites são estabelecidos, no entanto, não por alguma proibição categórica do Art. I, § 7, que nossos casos refutam conclusivamente, mas pelo que passou a ser conhecido como a doutrina da delegação inconstitucional de autoridade legislativa: quando se permite que a redução ou ampliação legal feita pelo Executivo vá longe demais, ela usurpa a função indelegável do Congresso e viola a separação de poderes. (...) é essa doutrina, e não a *Presentment Clause*, que é a questão apresentada pela lei diante de nós (tradução nossa).⁹¹

O voto do juiz Antonin Scalia segue a lógica de que, assim como é permitido que o presidente regule mais sobre uma lei, também é permitido que ele regule menos, ou seja, cancele partes da lei. A delegação do poder legislativo é constitucional até um certo ponto, a partir do qual torna-se uma usurpação de funções. Segundo Scalia, o critério que deve ser utilizado para identificar esse limite é se a história e as tradições do país autorizam aquela delegação de poder legislativo.⁹² E, no que tange a despesas públicas e benefícios fiscais, matérias discutidas no caso *Clinton v. City of New York*, 524 U.S. 417, Scalia traz uma série de precedentes para informar que eram matérias sobre as quais a delegação de funções legislativas era extremamente comum na história dos EUA, razão pela qual o juiz entendeu pela constitucionalidade do *Line Item Veto Act*.⁹³

O juiz Stephen Breyer também entendeu pela constitucionalidade do *Line Item Veto Act*, mas foi mais abrangente que o juiz Antonin Scalia em seus fundamentos. Breyer destacou, a princípio, a necessidade de se conferir ao presidente o poder de veto parcial. Defendeu que, em tempos remotos, era possível que as leis fossem menores e regulassem, com poucos dispositivos, matérias isoladas. Ao presidente, assim, possibilitava-se o veto de cada uma dessas leis. Modernamente, contudo, as leis, especialmente em matéria

⁹¹ "Those limits are established, however, not by some categorical prohibition of Art. I, §7, which our cases conclusively disprove, but by what has come to be known as the doctrine of unconstitutional delegation of legislative authority: When authorized Executive reduction or augmentation is allowed to go too far, it usurps the nondelegable function of Congress and violates the separation of powers. (...) it is this doctrine, and not the Presentment Clause, that is the issue presented by the statute before us here". (*Ibidem*. p. 465).

⁹² *Ibidem*. p. 465.

⁹³ *Ibidem*. p. 469.

orçamentária, precisam englobar uma série de disposições normativas, pelo que o veto parcial seria nada mais que um novo meio de alcançar aqueles mesmos fins, que sempre foram constitucionais.⁹⁴

Em sequência, Breyer também argumentou que, como o *Line Item Veto Act* permitiu ao executivo cancelar certos itens de uma lei, o presidente, ao fazê-lo, não ataca nem invade os poderes do Congresso, tampouco cria novo projeto, mas, tão somente, aplica uma previsão legal.⁹⁵ Esse argumento, por si só, parece cair por terra quando se observa que a discussão do caso não era, propriamente, se o veto parcial tinha ou não previsão legal mas, sim, se essa previsão era congruente com as normas e princípios constitucionais, mormente o da separação dos poderes. Como Anthony Kennedy já havia colocado: "Não é resposta, por óbvio, dizer que o Congresso entregou sua autoridade por conta própria; (...) O fato de que uma cessão de poder legislativo é voluntária não a torna inofensiva" (tradução nossa).⁹⁶

É por isso que Stephen Breyer também defendeu, em seu voto, que não haveria incompatibilidade do veto parcial com o princípio da separação dos poderes: de um lado, porque estava assegurado o caráter suspensivo do veto parcial, que poderia ser superado por meio de um "ato de desaprovação" (*disapproval bill*) do Congresso; de outro, porque o veto parcial trazido pelo *Line Item Veto Act* consistia em uma delegação de funções legislativas, que estava limitada a certos itens de matéria orçamentária. Assim, não estaríamos diante de um incremento desmedido nos poderes do executivo.⁹⁷ Breyer identificou, no *Line Item Veto Act*, três grandes limites impostos ao exercício do veto parcial:

1. O presidente deve sempre levar em consideração a construção e os propósitos gerais da lei da qual pretende vetar algum item;
2. O veto parcial deve estar pautado a promover maior responsabilidade fiscal e eliminar gastos federais desnecessários;

⁹⁴ *Ibidem*. p. 471.

⁹⁵ *Ibidem*. p. 475.

⁹⁶ "It is no answer, of course, to say that Congress surrendered its authority by its own hand; (...) That a congressional cession of power is voluntary does not make it innocuous". (*Ibidem*. p. 451/452).

⁹⁷ *Ibidem*. p. 483.

3. O Presidente deve determinar que o veto irá reduzir o déficit orçamental federal, não prejudicar quaisquer funções essenciais do Governo, e não prejudicar o interesse nacional.⁹⁸

Em razão desses contornos que a lei havia imposto ao exercício do veto parcial, Breyer concluiu que tal delegação de poder era legítima, citando, inclusive, casos em que delegações de poderes com contornos menos precisos que os do veto parcial haviam sido mantidas pela Suprema Corte dos EUA.⁹⁹

Por fim, o juiz também argumentou que a delegação operada pelo veto parcial era legítima porque amparada no fundamento democrático. Breyer defendeu que o modo com que o executivo exerce a discricionariedade que lhe é conferida pelo veto parcial é algo considerado pelo povo no momento das eleições, de tal forma que essa discricionariedade, considerado o juiz, é democrática, em razão do que a sua revisão judicial seria desaconselhada.¹⁰⁰

Cabe aqui uma consideração a respeito dos votos do juízes Antonin Scalia e Stephen Breyer, para adiantar uma importante comparação com o cenário brasileiro, que será estudado nos próximos capítulos. Já se comentou que estes juízes vislumbraram, no veto parcial, uma delegação de funções legislativas. Todavia, o posicionamento de ambos os juízes é de que a legitimidade do veto parcial depende de que o exercício desse poder seja limitado pelo Congresso em termos expressos e severos, sem os quais tratar-se-ia de delegação inconstitucional, de usurpação de poderes. O *Line Item Veto Act* de 1996 trazia diversos requisitos e condições para o exercício do veto, prevendo, inclusive, as matérias sobre as quais ele poderia incidir, razão pela qual Scalia e Breyer entenderam que, naquela realidade, a delegação operada foi constitucional.

Diferentemente do *Line Item Veto Act* de 1996, o veto parcial no direito constitucional brasileiro, como se verá, praticamente não encontra limites a seu exercício, exceto o de que deva recair sobre texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. Se, na experiência norte-americana, mesmo havendo um procedimento rigoroso para o exercício do veto parcial, este ainda foi considerado inconstitucional pela maioria da Corte por violar a

⁹⁸ *Ibidem.* p. 484/485.

⁹⁹ *Ibidem.* p. 486.

¹⁰⁰ *Ibidem.* p. 489/490.

separação dos poderes, no Brasil, onde quase não é imposto qualquer limite a esse poder, já podemos ter adiantada alguma noção acerca de sua ilegitimidade.

1.3. Evolução do veto no Brasil

No Brasil, o poder de veto existe desde sua primeira constituição, a Carta Outorgada de 1824. Aliás, mesmo antes disso, o veto já havia sido previsto no anteprojeto constitucional de 1823 ("Constituição da Mandioca"). Não obstante seja de conhecimento geral que a outorga da Carta de 1824 tenha sido uma reação imediata de D. Pedro I ao projeto de 1823 e às tentativas de controlar seu poder, a disciplina do poder de veto não diferiu tanto de um texto ao outro. Isto porque os traços absolutistas da Constituição de 1824 estavam menos na alteração dos institutos previstos no projeto de 1823 e mais na introdução do poder Moderador: "De uso privativo do imperador, o Poder Moderador estava acima dos demais poderes e a eles se sobrepunha (...) Assim, se pelo projeto de 1823 o chefe do Executivo guardava apenas poder de veto, agora ele se transformava numa espécie de fiel da balança".¹⁰¹

A inovação mais significativa em relação ao poder de veto, que reflete uma tentativa de fortalecimento do Executivo, foi a previsão de que, em caso de silêncio do chefe de Estado no prazo assinado para sanção, presumir-se-ia o veto, ao contrário do projeto de 1823, que presumia a sanção.¹⁰²

O art. 65 da Constituição de 1824 conferiu ao veto caráter suspensivo. Assim, pode-se dizer que nunca houve o veto absoluto no Brasil, ao menos no processo legislativo federal. Conforme o art. 65, o veto seria superado por meio da apresentação do projeto vetado nos mesmos termos pelas duas legislaturas subsequentes àquela que o elaborou.

Conforme explica a doutrina, o prazo de duas legislaturas (oito anos) para a superação do veto servia como um apelo a que a nação refletisse sobre o projeto. Caso o Congresso mantivesse-o nas duas legislaturas subsequentes, isso significaria que o povo desejava-o, apesar da discordância do monarca, e este não poderia contrariar a vontade nacional.¹⁰³

¹⁰¹ SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 235.

¹⁰² CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 160.

¹⁰³ *Ibidem.* p. 162/163.

Apesar de previsto na Carta de 1824, o veto foi muito pouco utilizado no Brasil imperial. Casasanta relata que D. Pedro I teria vetado apenas um projeto de lei, enquanto que D. Pedro II, em seu longo reinado, jamais teria feito uso do poder de veto.¹⁰⁴ O autor atribui tal desuso do instituto à influência do parlamentarismo, forma de governo que, como já se explicou, não é muito compatível com a utilização do veto: "O sistema parlamentar, que se vinha formando lentamente, entre nós, tirou toda a eficácia ao veto, e Pedro II, ao modo dos reis ingleses, não se atrevia a opô-lo".¹⁰⁵

É necessário tomar tal afirmação com cuidado. Dando medida do enfraquecimento da autoridade real no curso da evolução política inglesa, afirma Walter Bagehot que "destituída do veto legislativo, a rainha teria que assinar sua própria sentença de morte se assim o quisessem unanimemente as duas casas do Parlamento".¹⁰⁶ Por sua vez, o parlamentarismo brasileiro, em momento algum, caracterizou-se pela preponderância do Parlamento. Pelo contrário, foi um arranjo político que, junto ao Poder Moderador, serviu para aumentar a concentração de poderes nas mãos do imperador. Portanto, se é certo que a decadência do veto na Inglaterra se deu em virtude da hegemonia do Parlamento, não se pode afirmar que no Brasil imperial as razões foram as mesmas.

O imperador dispunha das prerrogativas de destituir ministérios, dissolver a Câmara e convocar novas eleições. Sem as graças do monarca, nenhum partido mantinha-se no poder.¹⁰⁷ O parlamentarismo do Império buscava dar vazão aos anseios das elites partidárias, acomodando os interesses dos partidos liberal e conservador, ao mesmo tempo em que centralizava o poder no chefe do Executivo:

A conciliação representou um mecanismo capaz de fortalecer a unidade de interesses das elites que controlavam a vida política nacional, mantendo uma estrutura centralizada, em torno da figura do rei.¹⁰⁸

Assim, é possível que a razão para o desuso do veto no Brasil imperial esteja justamente nessa acomodação de interesses. O Legislativo era fruto do Executivo e respaldo à

¹⁰⁴ *Ibidem*. p. 173.

¹⁰⁵ *Ibidem*. p. 174.

¹⁰⁶ BAGEHOT, Walter. **The English Constitution**. London: Oxford University Press, 1955. p. 51. apud BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.* p. 355.

¹⁰⁷ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.* p. 364/365.

¹⁰⁸ SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Op. cit.* p. 283.

figura do imperador. Logo, não haveriam de surgir os conflitos entre esses poderes, onde tipicamente se insere o instituto do veto.

A Reforma Constitucional de 1834, responsável pela criação do Poder Legislativo provincial, trouxe também o veto provincial, atribuído aos presidentes das províncias relativamente às deliberações das assembleias (art. 15 da Reforma citada).¹⁰⁹ Vale dizer que enquanto o veto do governo geral caiu em desuso, o veto em âmbito provincial foi frequentemente utilizado ao longo do período imperial.¹¹⁰

Como indica Nunes Leal, o Ato Adicional buscava fortalecer as províncias perante o Governo Geral. Para tanto, o veto provincial já nasceu com restrições em seu conteúdo, na medida em que o art. 13 do Ato de 1834 proibiu a manifestação dos presidentes provinciais sobre projetos de lei que regulassem questões administrativas e financeiras municipais. O propósito, com isso, era armar as províncias de uma grande influência sobre seus municípios, fortalecendo-as nos desentendimentos com o governo geral.¹¹¹

Na passagem da Monarquia para a República, o Brasil passa a receber de forma mais acentuada as influências políticas das instituições norte-americanas.¹¹² Na Constituição de 1891, o poder de veto passa ao presidente da República, com mais restrições em relação ao seu exercício quando comparado ao veto da Constituição de 1824. Nesse sentido, precisa é a constatação de que o veto imperial inspirou-se no modelo inglês (prerrogativa do monarca), enquanto que o veto republicano foi buscado no modelo dos Estados Unidos.¹¹³

A constituição de 1891, em seu art. 37, § 1º, dá dez dias ao presidente para apreciação dos projetos de lei. Em seu silêncio, presumia-se a sanção (como é feito até hoje), ao contrário da Carta de 1824, que havia previsto o "veto tácito".

No texto da Constituição de 1891, encontra-se a importante inovação que restringe o veto aos motivos de inconstitucionalidade ou contrariedade aos interesses, o que virá a ser uma constante nas Constituições seguintes. João Barbalho, à época, criticou tal restrição, que

¹⁰⁹ RODRIGUES, Ernesto. **O Veto no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981. p. 78/79.

¹¹⁰ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 174/175.

¹¹¹ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 88/89.

¹¹² RODRIGUES, Ernesto. **O Veto no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981. p. 81.

¹¹³ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 127.

não encontrava previsão semelhante nos EUA, e poderia impedir que o veto fosse utilizado pelo presidente em casos de leis simplesmente desnecessárias e redundantes.¹¹⁴

A derrubada do veto, no texto de 1891, foi regulada nos exatos termos da Constituição americana: votação do projeto em cada uma das casas do Congresso, devendo ele ser ratificado pela maioria qualificada de dois terços dos congressistas presentes. As exigências de votação nominal e dois terços de votos são garantias constitucionais de acerto na deliberação, para solucionar este que é um conflito de alta gravidade, envolvendo o Executivo e o Legislativo.¹¹⁵

Quanto ao prazo para o Congresso poder derrubar o veto presidencial, a Constituição de 1891 trazia, apenas, o art. 40, que dispunha que os projetos vetados só poderiam ser renovados a partir da sessão legislativa subsequente. O dispositivo, a princípio, parece referir-se não ao prazo para o Congresso deliberar sobre o veto, mas sim ao prazo para apresentar outro projeto de lei que verse sobre a mesma matéria do projeto vetado. Entretanto, a doutrina se posicionava no sentido de que, conforme o art. 40, o veto somente poderia ser discutido na sessão legislativa subsequente. Assim, mantinha-se a lógica existente na Carta Outorgada de 1824 segundo a qual era necessário um decurso de tempo para que a nação refletisse pausadamente sobre o veto:

Isto se conforma com a natureza e fim do veto, égide do poder executivo, freio das camaras, remedio contra deliberações precipitadas, inoportunas, intempestivas, mal cabidas - apello á calma das paixões (...) Ora, esse unico freio não será freio algum desde que as camaras se arrogarem o direito de, em meia duzia de dias, repellir o veto, que assim deixa de ser um apello a nova deliberação pausada e reflectida e de proporcionar aso ao pronunciamento da opinião nacional.¹¹⁶

Dando sequência ao curso histórico, a Constituição de 1891 passou por uma Reforma em 1926, a qual trouxe duas novidades em relação ao poder de veto: introduziu o termo "veto" no texto da Constituição, visto que até então utilizava-se a expressão "negar sanção"; e instituiu a modalidade do veto parcial no Brasil, mantido pelas Constituições subsequentes, como será melhor estudado no Capítulo 2 deste trabalho.

¹¹⁴ CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. **Constituição federal brasileira (1891)**: comentada. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 145.

¹¹⁵ *Ibidem*. p. 148.

¹¹⁶ *Ibidem*. p. 153.

As principais inovações da Constituição de 1934 em relação ao poder de veto foram: a rejeição por maioria absoluta dos membros da Câmara e do Senado; o prazo de 30 dias para a câmara dos deputados se pronunciar sobre o veto; e a substituição da votação nominal pela secreta.¹¹⁷ No mais, manteve-se o prazo de 10 dias para o presidente sancionar ou vetar o projeto, e a previsão da sanção tácita caso não se pronunciasse nesse período. Também foi mantida a exigência de que a matéria de projeto vetado só pudesse ser renovada na sessão legislativa subsequente.

A rejeição do veto se dava, anteriormente, por maioria de dois terços dos congressistas presentes, a qual Casasanta, à época, considerava mais difícil de ser obtida.¹¹⁸ A modificação não foi bem recebida pelo autor, seja por conta da ideia de que, muitas vezes, o presidente representa melhor a vontade da nação que a maioria absoluta das câmaras (razão pela qual seu veto só deveria ser superado por maioria qualificada), seja porque a maioria qualificada resguarda os direitos das minorias parlamentares, que tinham a oportunidade de serem determinantes em questões fundamentais para o país.¹¹⁹

Por sua vez, o prazo de 30 dias para a Câmara deliberar sobre o veto buscava acabar com o costume da república velha de o Congresso não se pronunciar sobre os vetos presidenciais, que acabavam por se tornar, empiricamente, vetos definitivos.¹²⁰

Em relação à Constituição de 1937, é de se esperar que, por ser fruto da instauração da ditadura estado-novista, fosse regular o veto de forma a torná-lo mais forte, assim armando mais o Executivo. No entanto, foram poucas as alterações na regulação do veto trazidas pela Carta que ficou conhecida como "Polaca": aumentou-se para 30 dias o prazo para o presidente apreciar os projetos de lei; e retomou-se a maioria qualificada de dois terços dos presentes para o Congresso derrubar o veto. A doutrina ressalta que o veto no Estado Novo era um instituto irrelevante: no tempo da Carta de 1937, o Executivo praticamente monopolizou a tarefa legiferante, de tal forma que seria extremamente rara a aprovação de um projeto de lei que pudesse provocar o veto presidencial.¹²¹ Como já se disse

¹¹⁷ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 127.

¹¹⁸ *Ibidem.* p. 230/231.

¹¹⁹ *Ibidem.* p. 230/231.

¹²⁰ *Ibidem.* p. 228..

¹²¹ RODRIGUES, Ernesto. **O Veto no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981. p. 99.

anteriormente, o veto é um instituto que pressupõe um sistema de divisão de poderes. Onde essa divisão é defeituosa e obscura, é normal que haja pouco espaço para sua utilização.

A Constituição de 1946 restabeleceu o prazo de 10 dias para o presidente sancionar ou vetar um projeto, importando, seu silêncio, na sanção tácita. O texto de 1946 trouxe, pela primeira vez, a exigência de sessão conjunta das casas do Congresso para a apreciação do veto, conforme o art. 70, § 3º. Propostas sobre uma reunião conjunta da Câmara e do Senado para a deliberação sobre o veto já existiam desde a época da elaboração da Constituição de 1891.¹²² Entretanto, não haviam sido levadas adiante. A discussão em cada uma das câmaras, certamente, dificulta a superação da vontade presidencial, pois torna o processo moroso, complicado, e exige que se alcance o quórum em duas resoluções separadas. A Carta de 1946, além de ter, nesse aspecto, facilitado a superação do veto, também permitiu a renovação, na mesma sessão legislativa, do projeto rejeitado.

A Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que reinstalou o parlamentarismo no Brasil, manteve o poder de veto do presidente da República.¹²³ Tal fato não contradiz o que já se explicou a respeito da impropriedade do veto em regimes parlamentares. Como se retira do exemplo histórico inglês, o nascimento do parlamentarismo não provoca uma eliminação imediata do poder de veto. É a gradual preponderância do Parlamento que faz com que esse instituto caia, progressivamente, em desuso. O parlamentarismo brasileiro de 1961 até 1963 foi improvisado, instável, instituído por uma emenda imperfeita, em meio a condições políticas adversas, e ainda teve contra si o peso da opinião pública.¹²⁴ Assim, não era mesmo de se esperar que pudesse, naqueles dois anos em que perdurou, extirpar institutos já bem sedimentados no cenário político-constitucional, como o veto.

A Emenda Constitucional nº 17, de 1965, a que se destinam reflexões mais detalhadas em capítulo posterior deste trabalho, alterou o art. 70, § 1º, da Constituição de 1946 para esclarecer que o veto parcial deve abranger o texto integral de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea, não podendo recair sobre palavras isoladas da redação do projeto de lei.

No que tange à Constituição de 1967, assim como à Emenda Constitucional nº 1, de 1969, vale lembrar que foram documentos de notável teor autoritário, que procuraram

¹²² CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 184/185.

¹²³ RODRIGUES, Ernesto. **O Veto no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981. p. 105.

¹²⁴ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.* p. 366.

robustecer o poder Executivo. Não obstante, não trouxeram inovações substanciais em relação ao poder de veto. A explicação é similar ao que se passou na ditadura varguista: não era necessária uma alteração profunda no poder de veto, porque o Executivo pôde exercer a sua influência sobre o processo legislativo de outras formas. Manuel Gonçalves Ferreira Filho destaca que a Constituição de 1967 deu ao Executivo um genuíno poder legislativo autônomo.¹²⁵ Paulo Massi Dallari traz algumas reflexões sobre essa manutenção do veto, na ditadura militar, essencialmente nos mesmos moldes da forma como regulado na Constituição de 1946:

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.¹²⁶

O texto original da Constituição de 1967, no que diz respeito ao veto, se assemelha muito à regulação que lhe foi dada pela Constituição de 1946. As principais inovações foram a redução do prazo de dez dias a quarenta e oito horas para o chefe do Executivo comunicar ao presidente do Senado os motivos de seu veto, e a previsão do escrutínio secreto na votação dos congressistas sobre a ratificação do projeto rejeitado. A EC nº 1/69 trouxe como inovação o aumento do prazo do presidente da República para a apreciação dos projetos de lei para quinze dias. Ademais, previu o prazo de quarenta e cinco dias para o Congresso deliberar sobre o veto, estabelecendo que, passado esse prazo sem as discussões, o veto se tornaria definitivo (as Constituições anteriores que também estabeleceram um prazo para a deliberação do Congresso não haviam deixado expressa a consequência de sua inobservância). Também fixou o quórum de ratificação do projeto vetado em dois terços dos membros de cada uma das casas do Congresso, o que dificultou a superação do veto, haja

¹²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 15.

¹²⁶ DALLARI, Paulo Massi. **O Instituto do Veto Presidencial no Constitucionalismo Brasileiro Contemporâneo**. 2015. Tese (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 100.

vista que a redação original da Constituição de 1967 exigia somente a maioria de dois terços dos Deputados e Senadores, indistintamente. No mais, a EC nº 1/69 retomou a previsão de votação pública dos congressistas sobre o veto presidencial, e suprimiu a exigência trazida pela EC nº 17/1965 (que havia sido mantida na redação original da Constituição de 1967) no sentido de que o veto parcial devesse recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.

Por fim, na regulação dada ao poder de veto pela Constituição de 1988, o projeto de lei, após ter sido debatido e aprovado em ambas as Casas do Congresso, é enviado ao Presidente da República (art. 65 da CRFB/88) para que este o sancione (art. 66 da CRFB/88), ou, se for o caso, vete-o (art. 66, § 1º, da CRFB/88). Em relação ao veto parcial, retomou-se a exigência de que deva recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, nos termos do art. 66, § 2º, da CRFB/88. O prazo para o Presidente da República exercer o poder de veto é de quinze dias, com a exigência de comunicação dos motivos do veto ao Presidente do Senado Federal dentro de quarenta e oito horas (art. 66, § 1º, da CRFB/88). Quanto a esses prazos, não houve mudança em relação à EC nº 1/69. A Carta de 1988 inovou, contudo, ao reduzir para trinta dias o prazo para o Congresso deliberar sobre o veto (CRFB/88, art. 66, § 4º), e não manteve a previsão da EC nº 1/69 segundo a qual, se não fosse discutido pelo Legislativo no prazo, o veto se tornaria definitivo. Segundo o art. 66, § 6º, da CRFB/88, se esgotado o prazo sem deliberação do Congresso, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. Assim, não há mais a possibilidade de confirmação tácita do veto. A Constituição de 1988 trouxe de volta a previsão de maioria absoluta dos membros do Congresso para a rejeição do veto (CRFB/88, art. 66, § 4º), tal como havia sido prevista na Constituição de 1934. No mais, foi mantida a sessão conjunta das Casas do Congresso para a apreciação do veto (CRFB/88, art. 57, § 3º, IV), sendo certo, contudo, que a exigência de maioria absoluta para rejeição do veto deve ser aferida tanto entre os Deputados quanto entre os Senadores, de tal forma que não basta a "maioria da sessão conjunta", o que seria hipótese de sessão unicameral.¹²⁷ A votação dos

¹²⁷ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Processo legislativo: aspectos teóricos, práticos e jurisprudenciais da reprodução do direito brasileiro relativamente aos atos normativos primários. In: MORAU, Caio; OLIVEIRA, Carlos E. Elias de (Orgs.). **Processo Legislativo: Teoria e Prática**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. p. 205.

congressistas se dá de maneira ostensiva e nominal (conforme o art. 106-B do Regimento Comum do Congresso Nacional), o que, em outras palavras, quer dizer que a votação é pública. A rejeição do veto ratifica o projeto (CRFB/88, art. 66, § 5º), que deverá ser promulgado dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República ou, na falta deste, pelo Presidente ou Vice-Presidente do Senado, em igual prazo (CRFB/88, art. 66, § 7º).

2. O VETO PARCIAL

2.1. O surgimento do veto parcial no Brasil: a Reforma Constitucional de 1926

A possibilidade de o veto presidencial recair sobre parte de um projeto de lei foi adotada no direito federal brasileiro por via da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, que reformou o art. 37, § 1º, da Constituição de 1891, conferindo-lhe a seguinte redação: "Quando o Presidente da Republica julgar um projecto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrario aos interesses nacionaes, o vetará, total ou parcialmente, dentro de dez dias uteis, a contar daquelle em que o recebeu, devolvendo, nesse prazo e com os motivos do veto, o projecto, ou a parte vetada, á Camara onde elle se houver iniciado".

Antes disso, porém, o Brasil já contava com antecedentes do veto parcial nas constituições estaduais,¹²⁸ de forma semelhante ao que se passou nos Estados Unidos (com a diferença de que, neste país, o veto parcial não se consolidou no plano federal).

O Ato Adicional de 1834, como se sabe, estabeleceu o poder legislativo provincial, e conferiu aos presidentes das províncias, em seu art. 15, o poder de veto. Já se teve a oportunidade de mencionar que, no Brasil Império, enquanto o veto do imperador caiu em desuso, o veto nas províncias foi frequentemente exercido.¹²⁹ Não é de se menosprezar a importância do veto provincial: quando da proclamação da República, a grande fonte de inspiração para a regulação do veto na Constituição de 1891 foi a experiência deste poder nas províncias do Império. Nos dizeres de Casasanta: "Mais na lei adicional do que no texto norte-americano e mais na experiência das instituições provinciais do que na vida política norte-americana, é que fomos buscar ensinamento para a nossa organização".¹³⁰

Todavia, o art. 15 do Ato Adicional de 1834 não falava sobre a possibilidade de se vetar apenas uma parte do projeto de lei e, à época, houve dúvidas sobre se o presidente provincial poderia exercer seu veto desta maneira. Porém, o Aviso de 26 de março de 1844

¹²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 157/158.

¹²⁹ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 268.

¹³⁰ *Ibidem.* p. 270.

teria dirimido as controvérsias ao inadmitir o veto parcial, julgando-o "contrário a todo o sistema creado pelo ato adicional".¹³¹

O texto da Constituição federal de 1891 também se omitiu em relação à previsão do veto parcial. Em meio a esse silêncio, as Constituições estaduais passaram a institucionalizá-lo. A primeira delas parece ter sido a Constituição do Estado da Bahia,¹³² promulgada em 2 de julho de 1891 (apenas alguns meses após a promulgação da Constituição Federal), a qual, em seu art. 41, assim previa: "A lei de orçamento poderá ser impugnada em parte, e n'este caso será promulgada com a declaração de que taes e taes artigos ou paragraphos não foram sancionados e pendem de ulterior deliberação da Assembléa". Nesse período, também os Estados do Ceará, do Pará e do Maranhão implementaram o veto parcial nas leis orçamentárias, e o Estado de Minas Gerais possibilitou o exercício desse poder em qualquer matéria legal.¹³³ Por outro lado, os Estados do Amazonas, de Sergipe, de Santa Catarina, da Paraíba e do Rio de Janeiro proibiam expressamente o veto parcial.¹³⁴

No plano federal, diante da falta de previsão na Constituição de 1891, a maioria dos juristas concluía pela inconstitucionalidade do veto parcial.¹³⁵ Era esse o posicionamento de João Barbalho, que foi além da mera falta de previsão constitucional e expôs raciocínio cuja clareza argumentativa justifica sua transcrição integral:

Com effeito, o poder que a Constituição deo ao presidente da Republica foi o de sancionar ou vetar os projectos votados pelas camaras, mas não o de emendal-os, que é cousa diversa - e o veto parcial seria uma verdadeira emenda suppressiva de algumas disposições. Fôra uma immixtão nas funcções proprias e exclusivas do congresso e completo desvirtuamento do character da interferencia do presidente da Republica na formação da lei.

A lei é, deve ser, em sua contextura, um todo systematico, coheso, harmonico; a eliminação, ao arbitrio do governo, de alguns artigos a desconcertaria e desfiguraria. Por outro lado, o governo teria assim a escolha das disposições que lhe agradassem, e ao final só prevaleceriam as que elle preferisse; a lei seria então, não o que o legislador tivesse estabelecido, mas o que quizesse o executivo. Este só poria em pratica a parte não vetada por elle, o resto ficaria em suspensão á espera de ulterior deliberação, e quebrado assim o nexos e dependencia das disposições, muitas só por isso se inutilisariam com a execução separada das outras partes.¹³⁶

¹³¹ *Ibidem.* p. 196.

¹³² CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. *Op. cit.* p. 146.

¹³³ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 280.

¹³⁴ *Ibidem.* p. 280.

¹³⁵ *Ibidem.* p. 197.

¹³⁶ CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. *Op. cit.* p. 146.

Em suma, verifica-se que o autor alertava para a possibilidade de o veto parcial desfigurar o projeto de lei de acordo com os gostos do executivo, em violação à divisão dos poderes. Ademais, é de se destacar que a crítica que faz o autor, mesmo que elaborada sob a égide da Constituição de 1891, poderia, sem problema algum, ser utilizada para reprovar o veto parcial regulado pela Constituição de 1988, na medida em que:

1. não se limita a condenar o veto-item, ou veto de palavras isoladas, que é hoje proibido pelo art. 66, § 2º, da Constituição de 1988. A crítica do autor parte do pressuposto de que a lei é um todo harmônico e coeso, razão pela qual é de se reprovar qualquer corte de parte do projeto legal, ainda que se trate de veto efetuado a textos integrais de artigos, parágrafos e incisos;
2. não é abalada pelo caráter suspensivo do veto. Ou seja, o fato de que o congresso, posteriormente, deliberará sobre o veto e poderá reintegrar o texto original do projeto de lei não é capaz de anular a nocividade do instituto. A possibilidade de o congresso derrubar o veto presidencial já estava prevista na Constituição de 1891, e nem por isso João Barbalho deixou de tecer suas críticas ao veto parcial. É que, naquele período em que o veto está em deliberação, a lei "fatiada" entra em vigência, ainda que deturpada, desfigurada ou inutilizada em seus propósitos originais. Aliás, como ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, mesmo que derrubado o veto, esse cenário em que a lei possuía um texto (o do projeto sem a parte vetada) e passa a vigorar com outro texto (com a inclusão da parte que fora vetada) resulta sempre em insegurança jurídica.¹³⁷

Do mesmo modo, Annibal Freire da Fonseca considerava o tema do veto parcial bastante controverso, e alertava para a possibilidade de a fragmentação do projeto desvirtuar a essência da lei:

Nas decisões do poder legislativo, que regulam assunto de tamanha relevância e magnitude que a fragmentação de uma de suas partes determine alteração profunda no *subtractum* da lei, seria desnaturar a função de relação, que o veto exprime, sancionar parcialmente uma lei, que o poder legislativo deliberadamente calçou sobre um todo homogêneo e inalterável.¹³⁸

¹³⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 224.

¹³⁸ FONSECA, Annibal Freire da. **O Poder Executivo na República Brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 93.

No entanto, a importância do veto parcial justificava-se pela necessidade de se eliminar do texto legal as excrescências ou "caudas legais" acrescentadas pelos parlamentares.¹³⁹ Assim é que diversos juristas, a exemplo de Rui Barbosa, advogavam pela outorga ao presidente do poder de vetar parcialmente os projetos de lei.¹⁴⁰

O tema ganhou maior repercussão quando, ao orçamento do ano de 1922, foram acrescentados uma série de dispositivos alheios à matéria da lei, danosos ao interesse público e por diversas vezes contrários à constituição, e que resultariam em um déficit público vultoso.¹⁴¹ Epitácio Pessoa, presidente ao qual foi apresentado o referido orçamento, assim relatava:

As leis de orçamento entre nós tem sido profundamente deturpadas. Nellas se insinuam disposições as mais extranhas e se acoitam os mais audaciosos interesses pessoas, confiantes em que o Presidente da Republica os tolerará para não se privar dos meios de governo.

O projecto de 1922 requintava em deslises dessa ordem. Nelle havia de tudo: reformas de repartições, regulamentos de natureza executiva, nomeações e promoções de funcionarios publicos, injustiças clamorosas, favores individuaes de toda casta, medidas evidentemente prejudiciaes á Nação, disposições contradictorias ou extravagantes.¹⁴²

O então presidente defendia fortemente a adoção do veto parcial no cenário constitucional brasileiro, em razão da necessidade de se possibilitar ao executivo um meio de resposta contra a prática das caudas orçamentárias. Epitácio Pessoa entendia que o veto parcial, além de urgente e extremamente necessário, estava totalmente de acordo com o regime da Constituição de 1891.¹⁴³

O presidente argumentava que, quando a Constituição falava em "projeto de lei" como objeto de sanção ou veto, a Carta estava a tratar de um todo harmônico restrito a uma só matéria. Dizia Epitácio que, nessa situação, faria sentido proibir o veto parcial, visando a evitar que se fiasse um texto legal coeso e dotado de unidade material.¹⁴⁴ Contudo, ao se

¹³⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 222.

¹⁴⁰ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 204.

¹⁴¹ PESSOA, Epitácio. **Pela Verdade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1925. p. 421.

¹⁴² *Ibidem*. p. 424.

¹⁴³ *Ibidem*. p. 449.

¹⁴⁴ *Ibidem*. p. 471/472.

tratar de projetos de lei extensos e abrangentes, que consistiriam, na verdade, em vários projetos justapostos sem conexão material uns com os outros, deveria ser conferido ao presidente o poder de vetar as medidas que violassem a Constituição ou os interesses da nação:

Póde-se até dizer que neste caso o veto não é parcial sinão aparentemente, porque na realidade o que o Executivo repelle não é a parte de um todo simples, homogeneo e systematico, mas a integralidade de uma ou mais medidas autonomas e independentes, que nada teem de commum com as outras sinão o haverem figurado materialmente com ellas em um só acto.¹⁴⁵

Ademais, Epiácio Pessoa considerava que a utilização do veto parcial era incapaz de sobrepor a vontade do executivo à do legislativo, na medida em que o veto poderia ser derrubado. Se o veto fosse absoluto, dizia, o executivo burlaria as funções do congresso, anulando-o; porém, "desde que o veto é meramente suspensivo e a decisão final do conflicto cabe ao proprio Congresso, a razão não tem valor; o Congresso fulminará o capricho do Presidente e fará prevalecer o seu projecto nos pontos atacados".¹⁴⁶ No que tange à propriedade dessa argumentação, remetemo-nos às já mencionadas críticas tecidas por João Barbalho ao veto parcial, em que se explorou a nocividade do instituto, mesmo quando possui caráter meramente suspensivo.

De todo modo, o que se tem por certo é que o presidente Epiácio Pessoa defendia veementemente o veto parcial. Não obstante, o presidente optou por não fazer uso do mesmo quando esteve diante do orçamento de 1922, por julgá-lo uma manobra demasiado arriscada, visto que a constitucionalidade do instituto ainda era polêmica:

Além disto, eu sabia que a opinião geral lhe é contrária, e não tinha o direito, como Chefe do Estado, de, em momento de tal gravidade, tentar a adoção dos meus pontos de vista doutrinarios, nem devia abandonar a renovação de um projecto, que eu considerava verdadeira calamidade nacional, á preliminar aventurosa de uma discussão academica.¹⁴⁷

¹⁴⁵ *Ibidem.* p. 472.

¹⁴⁶ *Ibidem.* p. 471.

¹⁴⁷ *Ibidem.* p. 449.

A solução adotada por Eptácio Pessoa foi vetar por inteiro o orçamento de 1922, esperando que o Congresso rerepresentasse as disposições legais a respeito das quais não houve impugnação do Executivo. Defendia o presidente que não haveria qualquer óbice a que se renovasse, ainda que na mesma sessão legislativa, a matéria constante de projeto vetado, desde que se tratasse de matéria não impugnada pelo executivo, sobre a qual os poderes estariam de pleno acordo, e que teria tido o mero "infortúnio" de constar do projeto de lei que teve de ser vetado por outras razões.¹⁴⁸

Sucedendo Eptácio Pessoa, Artur Bernardes também era adepto da figura do veto parcial, e já havia, enquanto governador de Minas Gerais, articulado a redação de uma emenda à constituição estadual onde se previu o instituto.¹⁴⁹ Tratava-se da Lei Adicional nº 10, de 14/09/1920, que deu a seguinte redação ao art. 41 da Constituição mineira de 1891:

Art. 41. O veto só poderá ser parcial quando a parte vetada e a sancionada não forem mutuamente dependentes e conexas, de maneira que, com a sua separação, a parte sancionada continue a ser um ato inteligível e completo, correspondendo, em conjunto, à intenção e propósitos do Congresso.

É nesse sentido que se podem visualizar, como os antecedentes imediatos da adoção do veto parcial em nível federal, a um lado, toda a discussão que envolveu Eptácio Pessoa e o veto ao orçamento de 1922, e, a outro lado, a simpatia e a familiaridade de Artur Bernardes com o instituto, havendo já o adotado em seu Estado.¹⁵⁰

No governo federal, Artur Bernardes convocou a Reforma Constitucional de 1926 (Emenda Constitucional de 03/09/1926), que, entre outras modificações ao texto constitucional, voltava-se à previsão do veto parcial.

A Reforma contava com adversários políticos no Congresso, que arguíam que o veto parcial conferia força excessiva ao poder executivo. A oposição tentou defender que o veto parcial se limitasse às leis orçamentárias,¹⁵¹ onde o instituto é de particular importância, visto que é no terreno das leis orçamentárias que as excrescências legais ou *riders* costumam

¹⁴⁸ *Ibidem*. p. 448.

¹⁴⁹ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 206/207.

¹⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no direito brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. vol. 4. p. 536.

¹⁵¹ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 211.

atingir proporções mais problemáticas.¹⁵² Aliás, como já observamos, na maioria dos Estados norte-americanos, assim como dos Estados brasileiros que implementaram o veto parcial antes da Reforma de 1926, este era adstrito à matéria orçamentária. Todavia, o texto da Reforma não previu tal limite, permitindo que o presidente efetuasse cortes a projetos de lei sobre qualquer matéria.

No parecer da comissão especial criada para a Emenda de 1926, já se tinha a ideia de que o veto parcial, apesar de necessário, não poderia eliminar partes do texto legal que fossem essenciais ao "espírito da lei", tal como esta havia sido vislumbrada pelo Congresso: "Não se póde admitir que, pela inconstitucionalidade ou inconveniência de uma disposição do projeto, deva êste ser totalmente vetado, quando a parte que o vicia não é essencial ao pensamento que o ditou ou ao sistema das disposições dêle".¹⁵³

Defendia-se, assim, que o veto parcial seria incapaz de desfigurar a lei, porque haveria de recair, sempre, sobre conjuntos normativos dotados de unidade material. As leis, argumentavam os parlamentares defensores da Reforma de 1926, eram verdadeiros mosaicos que continham matérias e conteúdos diversos, de fácil discriminação. Por outro lado, "na hipótese de constituírem um só corpo, o veto parcial não tem aplicação".¹⁵⁴

Como se pode perceber, trata-se do mesmo princípio que havia sido enunciado por Epiácio Pessoa: o veto parcial não poderia cortar um texto legal coeso e dotado de unidade de conteúdo; quando, porém, uma mesma lei engloba medidas desconexas umas das outras, o veto de uma dessas partes seria legítimo. Tal preceito, portanto, parecia estar intrínseco ao pensamento daqueles que articularam a institucionalização do veto parcial no Brasil.¹⁵⁵

Contudo, essa regra limitadora do exercício do veto parcial não foi expressa no texto da Reforma Constitucional de 1926. Conferiu-se ao presidente o poder de veto parcial, porém não se lhe impôs a regra que proibia o exercício desse poder sobre textos legais dotados de coesão interna.

¹⁵² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 222.

¹⁵³ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 210.

¹⁵⁴ *Ibidem*. p. 213/214.

¹⁵⁵ Comprovando tal conclusão, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma, ao tratar da Emenda Constitucional de 1926, que "na intenção dos constituintes, o veto parcial não podia servir para subverter o sentido e o alcance do texto votado pelo Legislativo". (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 158).

Não se pode esperar que o chefe de estado sempre exerça suas prerrogativas em conformidade com o pensamento constitucional predominante. É assim que, ao se conferir um poder, os contornos dentro dos quais se pretende que aquele poder seja exercido também devem estar expressos em lei. Nesse sentido, Montesquieu já dizia que "é uma experiência eterna a de que todo homem que tem poder é levado a abusar dele; ele vai em frente até encontrar limites".¹⁵⁶ Por isso, é intrínseco ao constitucionalismo o propósito de limitação do poder, sem a qual este se torna arbitrário.¹⁵⁷

Pois bem, na Reforma Constitucional de 1926, ao chefe do executivo foi atribuído um poder de grande magnitude, que é o de vetar parcialmente os textos legais. No entanto, a regra que, conforme os próprios congressistas favoráveis à Reforma, daria legitimidade ao exercício desse poder - qual seja, a de que o veto parcial não incidisse sobre trechos que contivessem coesão interna e ligação semântica - não foi positivada. Desse modo, pode-se concluir que o veto parcial, no Brasil, já nasceu com uma regulação falha.

Como será explorado nas seções subsequentes, a "previsão" de Montesquieu se concretizou: o poder de veto parcial, na falta de maiores limites a seu exercício, foi utilizado de forma arbitrária e irresponsável pelos presidentes. Assim, o instituto que nasceu para coibir abusos do legislativo (as "caudas legais") passou a servir para abusos do governo.¹⁵⁸

2.2. A delimitação do veto parcial pela EC nº 17/1965 e a sua evolução subsequente

Uma vez implantada pela Reforma Constitucional de 1926, a prerrogativa do veto parcial foi mantida em todas as Constituições Federais subsequentes, estando hoje prevista no art. 66, § 1º, da Constituição de 1988. Além disso, considerando que as excrescências legais, contra as quais o instituto do veto parcial foi projetado, eram majoritariamente acrescentadas

¹⁵⁶ MONTESQUIEU. *Op. cit.* p. 168.

¹⁵⁷ MATTEUCCI, Nicola. **Organización del poder y libertad**: Historia del constitucionalismo moderno. Madrid: Trotta, 1998. p. 23/24. apud AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição Brasileira de 1988: A Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de (Org.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009. p. 126.

¹⁵⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 222.

às leis de orçamento,¹⁵⁹ a Reforma Constitucional de 1926 também determinou que as leis orçamentárias não poderiam conter disposições estranhas à previsão de receitas e à fixação de despesas.¹⁶⁰ Tal regra, do mesmo modo que a previsão do veto parcial, foi mantida por todas as Constituições subsequentes, e pode ser encontrada no art. 165, § 8º, da Constituição atual.

Ademais, no art. 49 da Constituição Federal de 1934, foi prevista a regra de que nenhuma lei poderia conter matéria estranha ao enunciado de sua respectiva ementa. Tratava-se de mais uma medida que, ao lado do veto parcial, procurava evitar a ocorrência das "caudas" legais aos projetos de lei. Tal regra não foi adotada nas Constituições posteriores, que mantiveram apenas a previsão do veto parcial e a limitação do conteúdo das leis orçamentárias à previsão de receitas e à fixação de despesas. Como indica Nelson de Sousa Sampaio, ao tratar do referido art. 49 da Constituição de 1934, bastava que o parlamentar redigisse o enunciado da ementa de forma abrangente (dando-lhe, por exemplo, a seguinte redação: "a lei dispõe sobre tal objeto e dá outras providências") para que pudesse contornar a restrição constitucional e acrescentar os *riders*.¹⁶¹ Por outro lado, Octacílio Alecrim entende que a regra do art. 49 da Constituição de 1934 era eficaz e não deveria ter sido suprimida. Escrevendo já ao tempo da Constituição de 1946, o autor constata que, em matéria orçamentária, a ocorrência dos *riders* havia diminuído sensivelmente (em razão tanto do veto parcial como da regra de limitação do conteúdo das leis orçamentárias). Entretanto, o autor verifica que, em relação à legislação geral, proliferaram-se as excrescências legais, imputando esse fenômeno à ausência de vedação expressa à inclusão de itens estranhos à matéria da lei, como estabelecia o art. 49 da Constituição de 1934.¹⁶²

Em razão do princípio da simetria, os estados e municípios da federação passaram a regular o veto parcial conforme o modelo da Constituição Federal. Assim, embora alguns estados brasileiros tenham adotado o instituto do veto parcial antes de sua previsão em nível federal (e durante esse período, tenham experimentado uma maior liberdade em sua regulação), quando sobreveio a Reforma Constitucional de 1926, "as Constituições estaduais

¹⁵⁹ *Ibidem*. p. 222.

¹⁶⁰ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 207/208.

¹⁶¹ SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1968. p. 135/136.

¹⁶² ALECRIM, Octacílio. **O sistema do veto nos Estados Unidos**: a receptividade brasileira. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1954. p. 123/124. Ressalta-se que, atualmente, o art. 7º, I e II, da Lei Complementar nº 95/1998, contém previsões parecidas com o art. 49 da Constituição de 1934, no sentido de se proibir que a lei contenha matéria estranha ao seu objeto.

não hesitaram em seguir o exemplo, adotando também o veto parcial em termos muito semelhantes aos do Direito federal".¹⁶³

Em termos quantitativos, a institucionalização do veto parcial proporcionou um crescimento significativo na utilização do poder de veto pelo presidente da República. Luiz Navarro de Britto aponta que "a faculdade constitucional de vetar parcialmente os projetos possibilita e até estimula o emprêgo das negativas",¹⁶⁴ e comprova essa conclusão ao verificar que, no Brasil, em um recorte histórico de 1946 a 1965, o veto foi exercido em 496 ocasiões, configurando uma média anual bem superior à norte-americana. Desses 496 vetos, o autor reporta que mais de 60% foram parciais.¹⁶⁵

No que diz respeito à sua regulamentação, o veto parcial foi mantido, até os dias de hoje, em termos praticamente iguais aos da Reforma de 1926. Pode-se dizer que a única alteração constitucional específica ao poder de veto parcial, desde que instituído no plano federal, foi trazida pela Emenda Constitucional nº 17/1965, que impôs uma limitação ao alcance do instituto.¹⁶⁶ As circunstâncias que levaram à elaboração da Emenda Constitucional nº 17/1965 merecem ser estudadas com maior atenção, como se passa a fazer.

A previsão do instituto do veto parcial, feita pela Reforma Constitucional de 1926, não impôs limites ao alcance do veto. Podia ele, portanto, ser utilizado para recortar textos legais dotados de coesão interna e unidade de sentido, dado que tal prática, apesar de contrariar as recomendações doutrinárias,¹⁶⁷ não estava expressamente vedada pela Constituição. O veto poderia até mesmo incidir sobre palavras isoladas da redação legal, mudando radicalmente o conteúdo das disposições normativas, como veio a ser feito pelo poder executivo em algumas ocasiões (não havendo proibição constitucional, a prática foi, inclusive, amparada pelos tribunais).¹⁶⁸

¹⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no direito brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. vol. 4. p. 536.

¹⁶⁴ BRITTO, Luiz Navarro de. *Op. cit.* p. 106.

¹⁶⁵ *Ibidem.* p. 106/107.

¹⁶⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no direito brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. vol. 4. p. 536.

¹⁶⁷ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 213/214.

¹⁶⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 222/223.

Nos dizeres de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

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

Com efeito, (...) foi êle oposto a palavras isoladas, a frases, a orações de um dispositivo, modificando, assim, o conteúdo da regra.¹⁶⁹

Realmente, o veto de palavras isoladas da redação legal tem o condão de fraudar flagrantemente a vontade do Congresso, na medida em que o presidente pode atacar palavras que, retiradas da oração, alteram substancialmente seu sentido. A partir de 1926, os presidentes passaram a se utilizar dessa forma abusiva de exercício do veto parcial.

Podem ser citados alguns exemplos da época para facilitar a compreensão do fenômeno. Ferreira Filho relata o caso que se sucedeu com a Lei nº 4.740/1965 (antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que obrigava os partidos políticos brasileiros a passarem por um processo de reorganização. No art. 47 do texto do projeto da lei, o Congresso procurou conceder um benefício aos partidos políticos, pois o dispositivo permitia a conservação de sua personalidade jurídica desde que preenchessem ao menos uma das condições enumeradas nos incisos do artigo. Porém, o presidente da República vetou a expressão "ao menos uma das", e como resultado, a redação final exigia que os partidos preenchessem as condições enumeradas no artigo. Ou seja, com o veto, transformou-se em exigência cumulativa aquilo que o projeto de lei havia disposto como alternativa, de tal forma a fraudar a vontade do Congresso, que pretendia facilitar a conservação da existência dos partidos políticos, não dificultá-la.¹⁷⁰

José Afonso da Silva reporta outro caso de veto parcial a palavras da redação legal, desta vez sobre lei estadual do Estado de São Paulo (sem, contudo, citar a numeração da lei). O projeto, que previa um aumento na alíquota de um imposto estadual, continha cláusula de vigência no sentido de que "esta lei entrará em vigor após noventa dias de sua publicação", o que visava garantir anterioridade e segurança jurídica aos contribuintes. Contudo, como o

¹⁶⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no direito brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. vol. 4. p. 538.

¹⁷⁰ *Ibidem.* p. 538.

governo possuía interesse no aumento imediato da arrecadação, sobreveio veto parcial do governador do Estado sobre a expressão "noventa dias de", resultando na seguinte redação do dispositivo: "esta lei entrará em vigor após (vetado) sua publicação". Assim, o veto proporcionou a vigência imediata da lei, contrariando as intenções do Congresso de proporcionar o intervalo necessário à preparação dos contribuintes para arcarem com as novas obrigações, e modificando o sentido do texto.¹⁷¹ Ferreira Filho, comentando o caso citado por José Afonso da Silva, menciona ainda a insegurança jurídica que o veto causou, na medida em que, apesar de a lei ser imediatamente aplicável, caso o veto fosse rejeitado pela assembleia estadual, seria retomado o prazo de noventa dias da *vacatio legis*, pelo que a lei só seria exigível no futuro.¹⁷²

Esses graves abusos na utilização do veto parcial promoveram esforços entre os doutrinadores da época a fim de se encontrar uma fórmula para a utilização legítima do instituto. Francisco Sá Filho, por exemplo, se posicionava pela possibilidade de que o veto recaísse sobre partes de uma oração normativa, desde que, com isso, não se deturpasse o sentido da lei:

Parece certo que o veto pode alcançar uma proposição determinada, com significação própria, quer integre o dispositivo, quer seja apenas uma de suas partes. O que não se deve admitir, é o veto que deturpe o sentido da lei, como o que transforme em afirmativa, uma proposição negativa, pelo simples veto do advérbio.¹⁷³

Nestor Massena, por outro lado, pronunciava-se pela impossibilidade de o veto parcial atingir palavras isoladas do projeto de lei. O autor entendia que as partes de um projeto legal consistem em seus artigos, que, por sua vez, são textos coesos e indivisíveis.¹⁷⁴ Massena explicava que o veto parcial era exceção à regra geral do veto total e, por isso, não poderia ser ampliado além dos seus estritos termos. Assim é que, se a Constituição diz que o veto parcial

¹⁷¹ SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 222/223.

¹⁷² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 224/225.

¹⁷³ SÁ FILHO, Francisco. **Relações entre os Poderes do Estado**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1959. p. 201/202.

¹⁷⁴ MASSENA, Nestor. Veto parcial. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], vol. 26, p. 441-443, out/dez 1951. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/12233>. Acesso em: 31/05/2024. p. 442.

recai sobre parte do projeto, não pode recair sobre “parte sobre parte”, que seriam as palavras isoladas dos enunciados normativos:

O veto do Presidente da República a parte do projeto de lei não se pode exercer, pois, senão contra parte do projeto e não a parte de parte, a subparte do projeto. O veto parcial é exceção à regra geral sobre o veto e há de ser admitida na sua estrita significação, não podendo ser aplicada ampliativamente, extravasando o conceito de parte do projeto para abranger, também, o de parte de artigo, ou de disposição do projeto, que não pode ser destrinchada, ou estraçalhada pelo veto.¹⁷⁵

Francisco Sá Filho relata que, antes mesmo de Nestor Massena, o deputado Prado Kelly já se posicionava pela proibição de veto parcial sobre palavras isoladas do texto legal. O deputado havia sustentado, no Congresso Nacional, em 1949, que o veto parcial somente poderia recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea do projeto, jamais sobre palavras destacadas. Porém, à época, sua tese não foi admitida pelo plenário da Câmara dos Deputados.¹⁷⁶

Enfim, contando com o apoio de tais esforços doutrinários, e visando a evitar a utilização do veto parcial com fins de desvirtuar o conteúdo das disposições normativas, foi elaborada a Emenda Constitucional nº 17, de 26 de novembro de 1965. Referida emenda, além de ter procedido a outras reformas alheias ao interesse deste trabalho, alterou o § 1º do art. 70 da Constituição de 1946, para dar-lhe a seguinte redação:

Art. 70. § 1º - Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto. Se a sanção fôr negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto. O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.

A novidade em relação ao texto original da Constituição de 1946 foi a última frase do dispositivo, que limitou o veto parcial ao texto integral de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea, proibindo, conseqüentemente, o veto de palavras isoladas dos projetos de lei. Assim, com a EC nº 17/1965, restou admitido o "veto de texto", e vedado o "veto de

¹⁷⁵ *Ibidem.* p. 443.

¹⁷⁶ SÁ FILHO, Francisco. *Op. cit.* p. 202.

palavra", para utilizar-se da denominação trazida por Sérgio Resende de Barros para essas duas espécies de veto parcial.¹⁷⁷

Como a doutrina observa, a medida representou uma evidente reação congressional aos abusos que vinham sendo praticados pelo chefe do executivo com base no corte de palavras da redação legal.¹⁷⁸ Aliás, dando medida do contexto histórico, Nelson de Sousa Sampaio sustentou que a limitação de alcance do veto parcial trazida pela EC nº 17/1965 consistiu "num dos raros exemplos de atenuação de prerrogativas presidenciais depois de 1964".¹⁷⁹

A Constituição brasileira de 1967, apesar de ser caracterizada por um notável teor autoritário, conferindo mais poderes à União e ao Presidente da República,¹⁸⁰ manteve a vedação ao veto parcial sobre palavras isoladas do projeto de lei, que foi incorporada - nos exatos termos em que prevista na EC nº 17/1965 - ao art. 62, § 1º, da referida Constituição.

Contudo, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, em um esforço ainda maior de ampliar os poderes presidenciais no contexto do regime autoritário,¹⁸¹ suprimiu a exigência de que o veto parcial recaísse sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea, possibilitando, com isso, o retorno do veto a palavras isoladas das redações legais. Sérgio Resende de Barros certifica que foram os interesses do regime militar que levaram à supressão da restrição ao alcance do veto parcial.¹⁸² No mesmo sentido, Mauricio Moya observa que todas as alterações que a Emenda Constitucional de 1969 trouxe em relação ao poder de veto refletem um propósito de ampliar os poderes do regime autoritário. Entre as alterações, o autor menciona a remoção da limitação quanto ao alcance do veto parcial.¹⁸³

A supressão da proibição ao veto de palavra foi prontamente atacada pela doutrina. Ernesto Rodrigues dizia: "A nova redação suprimiu a parte delimitadora do veto parcial

¹⁷⁷ BARROS, Sérgio Resende de. *Op. cit.* p. 42.

¹⁷⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no direito brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. vol. 4. p. 539.

¹⁷⁹ SAMPAIO, Nelson de Sousa. *Op. cit.* p. 83.

¹⁸⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 86/87.

¹⁸¹ Para dar medida do aspecto autoritário da EC nº 1/1969, basta lembrar que o documento não foi promulgado, mas sim outorgado pela junta militar. Nesse sentido, José Afonso da Silva ressalta que a EC nº 1/1969, tecnicamente, não foi sequer uma emenda, mas sim uma nova constituição. A forma de emenda foi utilizada como um mecanismo de outorga do novo estatuto político. (*Ibidem.* p. 87).

¹⁸² BARROS, Sérgio Resende de. *Op. cit.* p. 134/135.

¹⁸³ MOYA, Mauricio Assumpção. *Op. cit.* p. 39.

existente anteriormente, o que é de se lamentar".¹⁸⁴ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em trabalho publicado em 1971 (dois anos após a EC nº 1/1969), já advogava pelo retorno da limitação ao veto parcial:

Entretanto, a Emenda n. 1. de 17.10.1969, que deu nova redação à Constituição de 1967, não poupou o art. 62, § 1.º, desta. Transformou-o no art. 59, § 1.º, e suprimiu a limitação ao veto parcial. Não se tem notícia do motivo dessa modificação. Lamentavelmente não veio a público, para orientar o intérprete, qualquer informação oficial sobre os trabalhos que antecederam essa revisão. Nem se pode imaginar qual tenha sido êle, já que a limitação se conformava com a lição unânime dos constitucionalistas pátrios. Salvo se se tiver entendido que tudo o que limitava o poder presidencial era inconveniente. (...) O veto parcial deve ser conservado dentro da finalidade para que foi criado, para expungir de projetos de lei aprovados, caudas, 'riders', pingentes, colhendo, porém, sempre todos lógicos, nunca palavras isoladas. Ora, para tanto, afora a vigilância dos Tribunais, impõe-se o restabelecimento da limitação constante da parte final do art. 62, § 1.º, da Constituição de 1967: 'O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea'.¹⁸⁵

Não obstante as críticas doutrinárias, a EC nº 1/1969 não foi modificada quanto a esse ponto, de tal forma que o poder de veto parcial oferecido ao presidente da República não sofreu limitações em seu alcance até o fim do período ditatorial.

A importância do poder de veto no regime militar é controversa. Por um lado, há autores, a exemplo de Ernesto Rodrigues, que sustentam um retrocesso na magnitude do poder de veto durante esse período. Isso se explicaria em razão da hipertrofia do poder executivo e da atrofia do poder legislativo na ditadura militar.¹⁸⁶ Com a predominância do executivo no processo legislativo, o poder de veto teria decaído em utilidade. Ernesto Rodrigues alega, inclusive, que, de acordo com um levantamento a que procedeu, o poder de veto teria sido utilizado com moderação entre 1969 e 1979.¹⁸⁷

Outros estudos, todavia, parecem apontar, com maior segurança, que o veto - e, particularmente, o veto parcial, visto que não estava limitado quanto ao seu alcance - foi um poder de relevância para os presidentes na época do regime militar. Basta ter como exemplo o

¹⁸⁴ RODRIGUES, Ernesto. **O Veto no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981. p. 114/115.

¹⁸⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no direito brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. vol. 4. p. 539/540.

¹⁸⁶ RODRIGUES, Ernesto. **O Veto no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981. p. 70.

¹⁸⁷ *Ibidem*. p. 73.

caso da Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979), cujo art. 1º, em sua redação original, assim dispunha:

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.

O então presidente, João Figueiredo, procurando restringir a anistia concedida a servidores públicos e a dirigentes sindicais,¹⁸⁸ vetou a expressão "e outros diplomas legais", por entender que a anistia deveria se limitar às punições de conotação política, como pode ser verificado na mensagem de veto que enviou ao Congresso.¹⁸⁹

Na doutrina, Luiz Navarro de Britto procedeu a uma ampla coleta de dados sobre os vetos utilizados no Brasil entre os anos de 1946 e 1965.¹⁹⁰ Em que pese a limitação temporal de suas pesquisas, que impede a análise do exercício do poder de veto nos anos posteriores de ditadura militar, pode-se observar que o presidente Castello Branco, em seu primeiro ano de mandato, já havia apostado mais vetos que todos os presidentes que o antecederam dentro do recorte temporal estudado.¹⁹¹ O autor também demonstrou que, na presidência de Castello Branco, houve um grande aumento na utilização de vetos parciais.¹⁹² Navarro de Britto argumenta que, apesar da hegemonia do executivo no processo legislativo no período pós-1964, a multiplicidade partidária continuou a exigir que o governo fiscalizasse e vetasse os projetos ou parte deles, de tal forma que "nem mesmo o comando executivo sôbre a legislação determinou o declínio dos vetos".¹⁹³

Há, ainda, outros registros no sentido de que o poder de veto e, principalmente, o poder de veto parcial, foram institutos de grande magnitude no cenário político do regime

¹⁸⁸ DALLARI, Paulo Massi. *Op. cit.* p. 30/31.

¹⁸⁹ Mensagem de veto nº 267, de 28/08/1979. **Planalto - Governo Federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/antecedente_98/vep267-L6683-79.pdf. Acesso em: 04/06/2024.

¹⁹⁰ BRITTO, Luiz Navarro de. *Op. cit.* p. 106/113.

¹⁹¹ *Ibidem.* p. 108.

¹⁹² *Ibidem.* p. 112.

¹⁹³ *Ibidem.* p. 112/113.

militar. Sérgio Resende de Barros, em trabalho anterior à Constituição de 1988, relatou que o veto parcial vinha sendo utilizado de forma a desfigurar as leis, e deu destaque aos abusos que decorriam do veto de palavras isoladas do texto legal.¹⁹⁴

Em sentido semelhante, Alexandre de Moraes, já sob a égide da Constituição de 1988, faz menção à possibilidade do veto de palavras durante a Emenda de 1969, e aos abusos que essa prática permitiu:

Dessa forma, impossível o veto de palavras, frases ou orações isoladas, pois a prática constitucional mostrou que o veto parcial, incidindo sobre qualquer parte do projeto como previsto na Constituição revogada, desvirtuava, muitas vezes, o sentido da proposta legislativa e transformava o Presidente em legislador.¹⁹⁵

Paulo Massi Dallari reporta que, na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, houve grande preocupação em se restringir o poder de veto parcial. Em razão dos abusos na utilização do veto parcial na ditadura, a unanimidade dos membros das Subcomissões dos Poderes Legislativo e Executivo era contrária à manutenção do veto de palavras isoladas.¹⁹⁶ O autor menciona, ainda, a Emenda nº 3S0461-1, de elaboração do Constituinte Vilson Souza, a qual, tendo em conta a utilização abusiva do veto parcial no regime autoritário, propôs a extinção do instituto:

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.¹⁹⁷

¹⁹⁴ BARROS, Sérgio Resende de. *Op. cit.* p. 133.

¹⁹⁵ MORAES, Alexandre de. A evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses 20 anos de Constituição. In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 613.

¹⁹⁶ DALLARI, Paulo Massi. *Op. cit.* p. 58.

¹⁹⁷ *Ibidem.* p. 59.

Dallari também demonstra que, na ANC de 1987, procurou-se a redução do quórum para superação do veto. O quórum previsto pela Emenda Constitucional de 1969 era de dois terços dos membros de cada uma das Casas do Congresso, o que resultou na manutenção de praticamente todos os vetos durante o período militar.¹⁹⁸ A dificuldade de superação do veto, somada à utilização abusiva do instituto, permite a conclusão de que o poder de veto, particularmente o poder de veto parcial, não pode ter sua importância menosprezada na análise dos mecanismos centralizadores de poder no regime ditatorial.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o veto parcial foi mantido, contando com previsão expressa no art. 66, § 1º, da Carta. Retomou-se a vedação ao veto de palavras, tal como havia sido introduzida no direito constitucional pela Emenda nº 17, de 1965. Assim dispõe o art. 66, § 2º, da CRFB/1988:

Art. 66. § 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

Essa foi a única modificação da Constituição de 1988 em relação à Emenda de 1969 no que diz respeito ao veto parcial. Uma modificação singela e modesta, segundo Paulo Dallari, pois, considerado o momento político do país, de transição de um regime ditatorial para um regime democrático, a proibição ao veto de palavras isoladas era o mínimo que se esperava da nova Constituição na regulação do poder de veto.¹⁹⁹

De todo modo, a retomada da limitação ao alcance do veto parcial foi celebrada pela doutrina. Conforme José Afonso da Silva, a restrição tem por fim evitar a utilização ilegítima do veto parcial.²⁰⁰ Nos dizeres de Alexandre de Moraes, a mudança "significou grande avanço na relação entre os Poderes políticos do Estado".²⁰¹

Com isso, conclui-se essa breve explicação da história do veto parcial no cenário constitucional brasileiro, desde o seu surgimento até a sua regulamentação pela Constituição de 1988, a qual, até os dias de hoje, não veio a sofrer alterações quanto a esse instituto. Ainda cabe, contudo, um estudo sobre a possibilidade de o veto parcial, tal como previsto na

¹⁹⁸ *Ibidem*. p. 45.

¹⁹⁹ *Ibidem*. p. 35/36.

²⁰⁰ SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 223.

²⁰¹ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.* p. 613.

Constituição de 1988, ser utilizado de forma abusiva pelo presidente da República, deturpando o sentido das disposições normativas projetadas pelo Congresso. É o que se fará no capítulo seguinte.

2.3. Uso e abuso do veto parcial no Brasil

Com a Reforma Constitucional de 1926, o poder de veto parcial foi institucionalizado no cenário federal, porém com poucas restrições ao seu uso, o que levou a uma má utilização do instituto nos períodos subsequentes. Em trabalho de 1971, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirmava: "Realmente, no Brasil, o veto parcial tem caracteres próprios e originais, que o enriquecem e valorizam mas que dão ensejo a abusos condenáveis".²⁰² E, do mesmo modo, em estudo mais recente, concentrado nos vetos presidenciais ocorridos no Brasil entre 1988 e 2000, Mauricio Assumpção Moya conclui suas pesquisas defendendo que o poder de veto tem sido utilizado de forma abusiva pelos diferentes presidentes brasileiros, "impedindo assim que os parlamentares exerçam plenamente a sua principal função, a de legislar".²⁰³

A ideia que se pretende aqui defender é que as características do veto parcial no sistema constitucional brasileiro permitiram e permitem que esse instituto seja uma fonte de abusos do poder executivo, desvirtuando o teor da lei que é promulgada em relação àquela que havia sido pensada pelo poder legislativo. Independentemente do período constitucional que se analisa, o veto parcial, desde a sua implantação na esfera federal pela Reforma Constitucional de 1926, tem sido um instituto que permite ao presidente desvirtuar os projetos de lei em sua coesão interna e em seus propósitos originais, fraudando a vontade do Congresso.

Passemos, portanto, ao estudo das particularidades que tornam o veto parcial brasileiro uma fonte de abusos do chefe do poder executivo, em prejuízo ao equilíbrio e à harmonia entre os poderes.

²⁰² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no direito brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. vol. 4. p. 533/534.

²⁰³ MOYA, Mauricio Assumpção. *Op. cit.* p. 162.

Vale lembrar, antes disso, que a regulamentação do poder de veto parcial, apesar de ser estudada a partir do plano federal, se disseminou aos estados e municípios da Federação, em razão do princípio da simetria com a Constituição Federal, que se impõe às normas sobre processo legislativo:

No Brasil, as constituições dos estados e as leis orgânicas dos municípios acatam o veto parcial nos limites e condições da Constituição Federal. Essa unanimidade, se não aconselhada por outras razões doutrinárias ou políticas, é devida ao rígido princípio do paralelismo das formas, imposto pela Constituição Federal.²⁰⁴

Por isso, é de se ter em mente que as características peculiares do veto parcial brasileiro (e as críticas que lhe podem ser imputadas) são constatadas tanto em nível federal como em níveis estadual e municipal.

De início, como já se explicou, jamais foi positivada a regra - sustentada pela doutrina desde a época da institucionalização do veto parcial no Brasil²⁰⁵ - no sentido de que se proibisse o veto sobre partes de textos coesos e dotados de unidade de conteúdo. Resgata-se, a título ilustrativo, a emenda que tratou do veto parcial no Estado de Minas Gerais, dando a seguinte redação ao art. 41 da Constituição mineira de 1891:

Art. 41. O veto só poderá ser parcial quando a parte vetada e a sancionada não forem mutuamente dependentes e conexas, de maneira que, com a sua separação, a parte sancionada continue a ser um ato inteligível e completo, correspondendo, em conjunto, à intenção e propósitos do Congresso.

Uma regra deste tipo, que vedasse a utilização ardilosa do veto parcial para desvirtuar a lei dos propósitos originais do Congresso, não chegou a se concretizar em nível federal. Assim, permitiu-se que o veto parcial recaísse sobre corpos legais harmônicos, providos de coesão interna e unidade material, ou até mesmo sobre palavras isoladas de um dispositivo.

É certo que a Emenda Constitucional nº 17/1965, no que foi confirmada pela Constituição de 1967 e pela Constituição de 1988, bem serviu para coibir o veto de palavras isoladas do texto legal, prática que configurava a forma mais flagrante de utilização abusiva e ilegítima do veto parcial. Todavia, os abusos também podem ser perpetrados com o veto de

²⁰⁴ BARROS, Sérgio Resende de. *Op. cit.* p. 47.

²⁰⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 222.

texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Nesse ponto, Michel Temer teceu críticas às concepções doutrinárias que se limitam a atacar o veto parcial incidente sobre palavras:

'Data venia', não é bom esse fundamento, uma vez que: a) **o todo lógico da lei pode desfigurar-se também pelo veto, por inteiro, do artigo, do inciso, do item ou da alínea. E até com maiores possibilidades;** b) se isto ocorrer - tanto em razão do veto de palavra ou de artigo - o que se verifica é usurpação de competência pelo Executivo, circunstância vedada pelo art. 6.º, parágrafo único, da CF.²⁰⁶

Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho defende que, mesmo com a vedação ao recorte de palavras do projeto de lei, o instituto do veto parcial ainda permitiu abusos. Afirma ele: "Ainda assim, deve-se anotar, o veto parcial ia além do que pretendiam os inspiradores de sua introdução em nosso Direito"²⁰⁷.

Do mesmo modo, André Corrêa de Sá Carneiro, ao tratar da restrição ao alcance do veto parcial trazida pela EC nº 17/1965, comenta:

Com o objetivo de evitar o mau uso do veto parcial, a Constituição de 1988 dispôs que 'o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea'. De igual sorte, foi alterado o quórum necessário para se derrubar o veto de dois terços para maioria absoluta dos Deputados e Senadores. Cumpre lembrar, conforme já exposto, que a Emenda nº 17, de 1965, à Constituição de 1946, e a Constituição de 1967, com texto anterior à Emenda nº 1, de 1969, também limitaram o veto parcial a texto integral de dispositivo. **Apesar da introdução dessas alterações, é comum o Chefe do Poder Executivo utilizar-se do veto parcial de forma a modificar o conteúdo da norma, contrariando a própria finalidade do veto parcial e dando à lei contorno e substância que o legislador não quis.**²⁰⁸

Nelson de Sousa Sampaio também defendeu que a simples proibição do veto de palavras não era suficiente para evitar todos os abusos que podem decorrer da má utilização do veto parcial, e fez questão de apontar problemas que podem surgir com o veto de texto integral de artigo, parágrafo, inciso, item ou alínea:

²⁰⁶ TEMER, Michel. O veto parcial no sistema constitucional brasileiro. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 51/52, p. 40-44, jul/dez 1979. p. 43. Grifos nossos.

²⁰⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 223.

²⁰⁸ CARNEIRO, André Corrêa de Sá. O veto parcial no sistema constitucional brasileiro. **E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, vol. 2, n. 2, p. 12–21, 2009. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/8>. Acesso em: 04/06/2024. p. 20. Grifos nossos.

Essa disciplinação do veto parcial não deixar , porém, de criar alguns embaraços ao seu exercício. É o que se dará quando o *caput* de um artigo fizer remissão a um parágrafo que o Executivo deseje impugnar, dizendo, por exemplo, 'ressalvado o disposto no parágrafo tal'. Ou se sacrificar  o *caput* também ou a lei ficará troncha, fazendo alusão ao inexistente, caso o veto ao parágrafo seja aceito.²⁰⁹

O argumento utilizado por Nelson Sampaio parte da observação de que é normal que, em projetos de lei, certo artigo faça remissão a outro, ou que parágrafos, incisos e alíneas de um artigo sirvam para ampliar ou restringir seu sentido, para conferir-lhe alguma forma de interpretação, para criar algum tratamento diferenciado para determinado grupo atingido, para estabelecer exceções   regra geral, etc. Em outras palavras, é extremamente comum que, como recurso de técnica legislativa, os dispositivos de uma lei façam diversas remissões uns aos outros.²¹⁰

Como consequência, as leis consistem em um emaranhado de disposições normativas com interdependência de sentido. É dizer, cada dispositivo legal, seja ele um artigo, parágrafo, inciso, item ou alínea, poderá ter o seu conteúdo normativo impactado pelos outros dispositivos que, de alguma forma, a ele remetem ou são remetidos. Essa remissão pode até mesmo não vir expressa na redação legal, como   o caso quando, ao se analisar um dispositivo da parte especial de um código, levam-se em conta as regras de interpretação e aplicação contidas na parte geral.

Com isso, é quase inevitável que o veto aplicado sobre algum artigo, inciso, parágrafo ou alínea do projeto de lei tenha o condão de alterar, em maior ou menor grau, o conteúdo de outros dispositivos que não foram vetados. Como exemplo hipotético, o art. 824 do Código Civil prevê: "As obrigações nulas não são suscetíveis de fiança, exceto se a nulidade resultar apenas de incapacidade pessoal do devedor. Parágrafo  nico. A exceção estabelecida neste artigo não abrange o caso de mútuo feito a menor". Se tivesse sido vetado o parágrafo único do art. 824 do CC, o sentido da parte não vetada seria alterado, visto que a hipótese de mútuo feito a menor teria de ser abrangida pela exceção feita no *caput*, configurando, assim, uma obrigação suscetível de fiança, em contrariedade ao que pretendia o Congresso.

²⁰⁹ SAMPAIO, Nelson de Sousa. *Op. cit.* p. 83/84.

²¹⁰ Pode-se avançar e dizer que esse fen meno s  tende a crescer na atualidade, com a complexidade das leis e dos assuntos que estas regulam. Assim, tais remissões que um dispositivo legal faz a outro são não somente usuais, como também necessárias.

Todavia, mesmo que importe em modificações no sentido das disposições não vetadas, não é toda utilização do veto parcial que pode ser entendida como abusiva e prejudicial à harmonia entre os poderes no âmbito do processo legislativo. Com a doutrina, tem-se que deve ser entendido como abusivo o veto que desnatura o projeto de lei e modifica seu todo lógico,²¹¹ funcionando como verdadeiro instrumento de legislação à disposição do executivo.²¹²

A título hipotético de veto parcial verdadeiramente abusivo, pode-se imaginar um veto ao art. 423 do Código Civil, que assim dispõe: "Quando houver no contrato de adesão cláusulas ambíguas ou contraditórias, dever-se-á adotar a interpretação mais favorável ao aderente". O veto levaria à prática de se adotar interpretações favoráveis ao estipulante dos contratos ou, no mínimo, interpretações "neutras", que resultariam em desvantagem ao aderente, parte mais fraca na relação. Como a norma do art. 423 fornece uma baliza abrangente de interpretação, o seu veto desvirtuaria todo o sistema protetivo ao aderente nos contratos de adesão, adotado pelo Código Civil e pelo Código do Consumidor, fraudando-se as intenções e propósitos do Congresso com a edição desses diplomas.

Ainda a título exemplificativo, imagine-se um veto ao art. 7º, II, da Lei nº 11.340/06, que prevê, como forma de violência doméstica contra a mulher:

II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação.

Com o veto, a violência psicológica - que é uma grave forma de perpetuação da discriminação de gênero na sociedade brasileira - não poderia ser considerada violência doméstica e familiar contra a mulher, ficando, conseqüentemente, excluída do âmbito de proteção da Lei Maria da Penha. É certo que, nesse exemplo hipotético, a violência

²¹¹ TEMER, Michel. *Op. cit.* p. 43.

²¹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no direito brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. vol. 4. p. 537/538.

psicológica ainda poderia ser coibida por outras normas na esfera civil ou penal, porém, com o veto, haveria uma deturpação das intenções originais do Congresso na edição da Lei nº 11.340/06, em que se pretendeu um amplo combate à violência contra a mulher, visando à correção das desigualdades de gênero no Brasil.

Como uma última ilustração da possibilidade de o veto de texto ser utilizado de forma abusiva, destaca-se o veto à cláusula de vigência da lei. Já se teve a oportunidade de comentar sobre o caso, narrado por José Afonso da Silva, de uso ilegítimo do veto parcial sobre a cláusula de vigência de uma lei. Na ocasião, com o veto, a *vacatio legis*, que era de noventa dias, foi extirpada, e a lei entrou em imediata vigência.²¹³ Casos similares a este também podem ocorrer com o veto de texto. Sabe-se que, salvo a existência de cláusula de *vacatio* expressa na lei, o prazo geral de vacância é de quarenta e cinco dias contados de sua publicação, conforme o art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Entretanto, muitos atos normativos, em razão da necessidade de transição e adaptação da comunidade às suas disposições, trouxeram longos prazos de *vacatio legis*. É o caso do art. 2.044 do Código Civil (*vacatio legis* de um ano); do art. 65, II, da Lei 13.709/18 (*vacatio legis* de vinte e quatro meses); do art. 1.045 do Novo Código de Processo Civil (*vacatio legis* de um ano); do art. 6º da Lei 13.467/17 (*vacatio legis* de cento e vinte dias); entre outros. Como tais cláusulas de vigência vêm previstas em artigos específicos ou em itens desses artigos, poderiam ter sido atacadas pelo veto parcial, sem que se verificasse violação ao art. 66, § 2º, da CRFB/88. Suprimida a cláusula de vigência específica desses diplomas, recair-se-ia na regra geral dos quarenta e cinco dias, com o que as novas disposições seriam aplicadas em prazo muito mais curto que o vislumbrado pelo Congresso. Esse veto - ressalte-se, um veto de texto, não de palavras - é tão ilegítimo quanto aquele mencionado por José Afonso da Silva, visto que também deturpa as intenções do Congresso e sobrepe a vontade do poder executivo no processo legislativo.

A possibilidade de utilização abusiva do veto de texto é realçada quando se leva em consideração, como explica Fernando Dias Menezes de Almeida, que o veto parcial é elemento que deve integrar a interpretação objetiva da parte não vetada, transformada em

²¹³ SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 222/223. No presente trabalho, ver seção 2.2.

lei.²¹⁴ O autor esclarece que o veto parcial consiste em uma opção deliberada no sentido de que aquele trecho não deva integrar o ordenamento,²¹⁵ opção essa que deve ser respeitada quando da interpretação do sentido do trecho sancionado. O veto parcial não configura uma omissão, um "não dizer" (espaço em que o intérprete teria liberdade para, mediante as ferramentas interpretativas do sistema jurídico, suprir a lacuna de regramento), mas sim um "dizer que não", uma decisão normativa por manter excluído da lei certo dispositivo.²¹⁶ Assim é que, quando se lê a expressão "(VETADO)" no texto da lei, trata-se de um elemento normativo que deve balizar a interpretação jurisdicional, de tal forma que a matéria vetada deve ser mantida fora do ordenamento pelo intérprete.²¹⁷

Com isso, vetos de caráter abusivo, utilizados de forma a deturpar o teor das leis, não podem ser corrigidos por uma interpretação jurisdicional que pretenda restaurar os propósitos originais do projeto de lei tais como vislumbrados pelo Congresso. O veto tem força normativa sobre a interpretação da parte sancionada. Desse modo, nos exemplos hipotéticos acima mencionados, bem se pode ter noção da gravidade da utilização abusiva do veto parcial, ainda que se trate de veto de texto.

Pelo exposto, parece razoável admitir que a proibição ao veto de palavras isoladas, introduzida no direito constitucional brasileiro pela EC nº 17/1965, baseou-se na premissa equivocada de que artigos, parágrafos, incisos, itens e alíneas seriam, em todos os casos, unidades autônomas de conteúdo, de modo que, com a sua supressão, os trechos sancionados restariam sempre incólumes. Como se viu, a fórmula trazida pela EC nº 17/1965, atualmente expressa no art. 66, § 2º, da CRFB/88, não é perfeita, visto que os abusos também podem se perpetrar com a utilização do veto de texto.

Superado esse primeiro debate, vale destacar que o veto parcial, na esfera federal, já nasceu com um campo irrestrito de aplicação, visto que não se lhe impôs a regra de que só pudesse recair sobre matéria orçamentária, limitação que vigorava na maioria dos estados

²¹⁴ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. O Veto como Condicionante da Interpretação das Leis. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARRARA, Thiago; NETO, Floriano de Azevedo Marques; NOHARA, Irene Patrícia (Orgs.). **Direito e administração pública**: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013. p. 15.

²¹⁵ *Ibidem*. p. 8.

²¹⁶ *Ibidem*. p. 9.

²¹⁷ *Ibidem*. p. 17.

norte-americanos²¹⁸ e dos estados brasileiros que conheceram o instituto antes da Reforma de 1926.²¹⁹ De fato, a partir da Reforma Constitucional de 1926, o veto parcial sempre pôde recair sobre quaisquer matérias legais, desde que, por óbvio, o projeto impugnado fosse passível de sanção ou veto presidencial. Assim, apesar de originalmente desenhado para as leis orçamentárias, o instituto está à disposição do chefe do executivo sempre que este julgue-o oportuno. Sob a ótica de sua utilização abusiva, o veto parcial poderá ser utilizado de forma a fraudar a vontade do Congresso em qualquer matéria legal, sempre que o presidente aviste a possibilidade de deturpar o sentido da lei e se colocar como o último legislador.

Essa amplitude de matérias que podem ser atingidas pelo veto parcial concorre para a imprevisibilidade do instituto. Mauricio Moya destaca, com base em modelos estatísticos, a imprevisibilidade do veto parcial, cuja incidência não pode ser antecipada com qualquer grau de segurança, mesmo levando-se em consideração parâmetros como o tema das propostas, a iniciativa do projeto, a espécie de ato normativo, etc.²²⁰ Aliás, o autor ressalta que a única previsão mais segura em relação ao veto parcial é que costuma incidir em projetos de maior importância.²²¹ Tamanha imprevisibilidade do poder de veto parcial - que pode vir a ser utilizado de forma abusiva pelo presidente da República - acentua a lesividade do instituto.

Ademais, a título comparativo, as Constituições brasileiras, desde a Reforma Constitucional de 1926, jamais listaram os tipos de dispositivos de um projeto de lei que poderiam ser alvo de veto parcial, não determinaram objetivos legais específicos a que o presidente da República deveria visar com o uso do veto, e tampouco exigiram que o presidente comprovasse que seu veto não prejudicaria as funções essenciais de governo. Todas essas exigências foram impostas ao instituto do veto parcial no direito federal norte-americano, na curta experiência do *Line Item Veto Act* de 1996, que, ainda assim, foi declarado inconstitucional pela Suprema Corte dos EUA por violar a separação de poderes e permitir uma verdadeira usurpação de poder legislativo pelo chefe do executivo.

²¹⁸ BARROS, Sérgio Resende de. *Op. cit.* p. 46/47.

²¹⁹ CASASANTA, Mário. *Op. cit.* p. 280.

²²⁰ MOYA, Mauricio Assumpção. *Op. cit.* p. 146/147.

²²¹ *Ibidem.* p. 157.

No Brasil, somente se colocaram os motivos de "inconstitucionalidade" ou "contrariedade ao interesse público" para que o presidente pudesse vetar o projeto ou parte dele, enviando seus motivos ao congresso. Ocorre que tais pressupostos para o exercício do veto podem ser interpretados de forma ampla e pouco precisa, especialmente a contrariedade ao interesse público. José Afonso da Silva explica que ambos os motivos envolvem um juízo de valor subjetivo do titular do poder de veto, o que, na prática, faz com que o veto funcione como um "fator seletivo na escolha dos interesses que o Chefe do Executivo quer ver tutelados ou repelidos pela ordem jurídica".²²² Ainda em suas palavras:

Por aí se vê que se trata de um poder sem limites, no que tange a seu exercício; mesmo considerando o motivo da constitucionalidade um dado de natureza objetiva, o certo é que os interesses nacionais, no caso, ficam na dependência do entendimento do Presidente da República, que, na realidade, assim há de considerar tudo quanto contrarie sua ideologia política e seu programa de governo, ainda que tais não correspondam aos reais interesses nacionais.²²³

Do mesmo modo, Mauricio Moya ressalta a imprecisão da noção de contrariedade aos interesses públicos, apoiando-se em estudos que demonstram o quão subjetivos e variados são os conceitos de "bem comum", "vontade do povo", e outras expressões análogas.²²⁴ O autor ainda aponta que, conforme estudo de Leonardo Lamounier sobre os vetos exercidos entre 1989 e 2002, 20% deles foram justificados na inconstitucionalidade do projeto, 57% deles foram justificados na contrariedade ao interesse público, e 23% contiveram ambas as justificativas, de tal forma que 80% dos vetos envolveram algum julgamento subjetivo do presidente.²²⁵

Tais apontamentos da doutrina dão medida do grau de subjetividade com que o poder de veto pode ser exercido. Em outras palavras, a amplitude e imprecisão dos motivos constitucionais para o exercício do veto - principalmente a partir da justificativa de

²²² SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 223.

²²³ *Ibidem*. p. 223.

²²⁴ SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 305/312. apud MOYA, Mauricio Assumpção. *Op. cit.* p. 45.

²²⁵ LAMOUNIER, Leonardo Alves. **Poder de agenda, poder de veto e relações Executivo-Legislativo no Brasil contemporâneo**: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica. 2005. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. p. 80. apud MOYA, Mauricio Assumpção. *Op. cit.* p. 45.

"contrariedade ao interesse público" - pode dar azo à utilização arbitrária do instituto. No que tange, especificamente, ao veto parcial, esse fator acentua a possibilidade de que venha a ser empregado de forma abusiva e ilegítima pelo presidente da República, sobrepondo a sua vontade às intenções do Congresso.

Poder-se-ia arguir que o veto parcial, tal como regulado pela Constituição de 1988, não é um instituto que permite abusos porque, sempre que for utilizado de forma ilegítima, será derrubado pelo Congresso. Sob essa ótica, inclusive, a Constituição de 1988 teria facilitado a rejeição do veto presidencial: o quórum para superação do veto, que, na Emenda de 1969, era de dois terços dos membros de cada uma das Casas do Congresso, passou a ser, com a Constituição de 1988, de maioria absoluta dos deputados e senadores.

De um lado, é certo dizer que a Constituição de 1988 facilitou a superação do veto quando comparada à Emenda de 1969, haja vista que o quórum de dois terços dos membros de cada Casa do Congresso foi o mais exigente que já se conheceu entre as Constituições brasileiras. Por outro lado, não é certo afirmar que a Constituição de 1988 prevê maior facilidade na superação do veto se comparada com a história constitucional brasileira como um todo. Isso porque, excluída a Emenda de 1969, o quórum tradicional para rejeição do veto nas Constituições brasileiras foi de dois terços dos parlamentares presentes na sessão.²²⁶ Somente a Constituição de 1934 e a Constituição de 1988 dispuseram que, para a rejeição do veto, deveria ser obtida a maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas do Congresso. O quórum de maioria absoluta - que é fixo - pode ser mais exigente que o quórum de dois terços dos presentes - que varia de acordo com número de congressistas presentes.

Na doutrina, Ernesto Rodrigues, ao tratar da maioria exigida para rejeição do veto na Constituição de 1934 (que é a mesma exigida pela Constituição de 1988), defende que houve uma elevação do quórum, se comparado à regra tradicional de dois terços dos presentes.²²⁷ Corroborar esse entendimento Mauricio Moya, para quem o quórum previsto na Constituição de 1988 para derrubada do veto é mais exigente que o quórum clássico de dois terços dos congressistas presentes.²²⁸ Moya comprova essa afirmativa mencionando estudo de Luis Gustavo Mello Grohmann, em que se procedeu a uma comparação do uso do veto no Brasil

²²⁶ MOYA, Mauricio Assumpção. *Op. cit.* p. 36.

²²⁷ RODRIGUES, Ernesto. **O Veto no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981. p. 95.

²²⁸ MOYA, Mauricio Assumpção. *Op. cit.* p. 36.

entre os períodos de 1946-1964 e 1990-2000. Grohmann parte da premissa de que o quórum trazido pela Constituição de 1988 para rejeição do veto é mais exigente que o quórum de dois terços dos presentes, que vigorava no primeiro período.²²⁹ Comprovando tal pressuposto, Grohmann pôde verificar, empiricamente, que o período recente foi marcado por um aumento na quantidade de vetos e por uma redução na quantidade de derrubadas, em relação ao período mais antigo.²³⁰

Paulo Dallari indica, em pesquisa mais atual, que o número de derrubada de vetos pelos parlamentares tem sido ínfimo: entre 1988 e 2014, o Congresso rejeitou apenas oito vetos, o que corresponde a 0,7% do total de vetos empregados pelo presidente da República.²³¹

De se ressaltar, ainda, que por um longo período, numerosos e antigos vetos ficaram sem deliberação no Congresso,²³² pelo que praticamente se tornavam absolutos. Segundo Dallari, nesse período, que parece ter durado do início dos anos 2000 até 2013, o Congresso deixou de apreciar diversos vetos presidenciais em virtude de uma artimanha jurídica trazida por um dispositivo do Regimento Interno do Congresso Nacional, que permitia que o prazo do art. 66, § 4º, da CRFB/88 para votação dos vetos jamais se iniciasse.²³³ Em 2012, no julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 31.816/DF pelo STF, uma liminar deferida pelo Ministro Luiz Fux, apesar de posteriormente revertida em Plenário, trouxe visibilidade ao problema dos vetos pendentes de deliberação pelo poder legislativo, influenciando na posterior alteração do Regimento Interno do Congresso Nacional.²³⁴ Ainda assim, defende Dallari, os dados sugerem que o Congresso exerce com pouquíssimo vigor a sua prerrogativa constitucional de apreciar os vetos presidenciais.²³⁵

²²⁹ GROHMANN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 2003. Tese (Doutorado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003. p. 71. apud MOYA, Mauricio Assumpção. *Op. cit.* p. 20.

²³⁰ GROHMANN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 2003. Tese (Doutorado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003. p. 80/82. apud MOYA, Mauricio Assumpção. *Op. cit.* p. 20.

²³¹ DALLARI, Paulo Massi. *Op. cit.* p. 93/94.

²³² AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Processo legislativo: aspectos teóricos, práticos e jurisprudenciais da reprodução do direito brasileiro relativamente aos atos normativos primários. In: MORAU, Caio; OLIVEIRA, Carlos E. Elias de (Orgs.). **Processo Legislativo: Teoria e Prática**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. p. 205.

²³³ DALLARI, Paulo Massi. *Op. cit.* p. 94/96.

²³⁴ *Ibidem.* p. 95/96.

²³⁵ *Ibidem.* p. 97.

Portanto, não se pode dizer que a Constituição de 1988 tenha facilitado a derrubada do veto presidencial quando comparada com a história constitucional brasileira, ou que o caráter suspensivo do veto elimine a possibilidade de que o instituto seja utilizado de forma danosa. Como se vê, a rejeição do veto é um procedimento de difícil consecução sob a égide da Constituição de 1988, pelo que um veto parcial utilizado de forma abusiva pode vir a ser mantido pelo Congresso.

Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que, ao longo da história constitucional brasileira, a exigência de quórum elevado para a rejeição da negativa presidencial realça a gravidade dos vetos parciais abusivos, porque o desnaturamento da lei será mantido.²³⁶ Assim, no Brasil, a possibilidade de que vetos parciais sejam exercidos de forma ilegítima pelo presidente da República concorre com a dificuldade na superação destes vetos, resultando em grandes perigos para a integridade do processo legislativo e para a qualidade das leis.

No mais, a gravidade do exercício abusivo do veto parcial é acentuada por uma peculiaridade desse instituto no processo legislativo brasileiro, referente à extensão parcial do efeito de suspensão do projeto de lei. Como se sabe, o veto suspensivo tem a qualidade de suspender a promulgação do projeto de lei até nova deliberação do Congresso, que poderá manter o veto (hipótese em que o projeto não se torna lei, sendo, conseqüentemente, arquivado)²³⁷ ou superá-lo (enviando o projeto ao presidente para promulgação). Esse é o mecanismo que decorre do art. 66, §§ 1º, 4º e 5º da Constituição de 1988. Ocorre que, quando o veto é parcial, somente a parte vetada tem a sua promulgação suspensa, de modo que a parte não vetada, que está sancionada, deve ser promulgada:

O veto parcial não difere, até nova deliberação do Legislativo, todo o projeto mas apenas a parcela dêste que alcançou. Nisto está um ponto em que o Direito brasileiro é original, afastando-se completamente do argentino. Neste, embora o veto seja parcial, todo o projeto tem sustada a sua promulgação, até reapreciação da parte vetada. Em nosso Direito, enquanto a parte vetada, e só ela, é sujeita a reapreciação, a parte não vetada, e "ipso facto" sancionada, é promulgada, para que, publicada, entre em vigor.²³⁸

²³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 223.

²³⁷ *Ibidem*. p. 226.

²³⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no direito brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. vol. 4. p. 537.

Sérgio Resende de Barros denomina esse fenômeno de "sanção fragmentária", ou "segmentação dos efeitos do veto parcial",²³⁹ e anota que esta é a grande originalidade do direito brasileiro no que tange ao veto parcial, porque nos demais países da América Latina, que também preveem este poder como um instituto constitucional, o seu exercício acarreta a suspensão da promulgação de todo o projeto.²⁴⁰

Assim é que, no direito brasileiro, o veto parcial leva à imediata fragmentação do projeto. A parte sancionada torna-se lei, enquanto a parte vetada é submetida à reapreciação do Congresso. Sendo o veto mantido, a parte vetada é arquivada. Porém, sendo o veto rejeitado, a parte vetada também se tornará lei, integrando-se ao texto da parte sancionada. Nesse caso, o trecho que havia sido vetado, tendo sido ratificado pelo Congresso, será promulgado em data posterior ao trecho que havia sido sancionado e imediatamente promulgado. Assim, a parte vetada só entrará em vigor a partir de sua publicação, pouco importando a data de publicação da parte não vetada. Em outras palavras, as disposições vetadas e as não vetadas, apesar de, ao final, integrarem-se no mesmo texto legal, entram em vigor em datas diferentes.²⁴¹ No ensinamento de Pontes de Miranda:

A parte não vetada (e, pois, sancionada) é promulgada e publicada, para que se execute. Se o veto fôr rejeitado, a parte que se vetou, e agora se promulga, só entra em vigor a partir da sua publicação, e não da publicação da parte não vetada. É isso de importância em direito intertemporal.²⁴²

A sanção fragmentária do projeto foi defendida por Octacílio Alecrim, que considerou que a funcionalidade do veto parcial está em permitir que os trechos bons e úteis das leis

²³⁹ BARROS, Sérgio Resende de. *Op. cit.* p. 135.

²⁴⁰ *Ibidem.* p. 131.

²⁴¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no direito brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. vol. 4. p. 537.

²⁴² PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960. Tomo III. p. 99. Em contrariedade a Pontes de Miranda e à prática constitucional, Francisco Sá Filho defendia que, com a rejeição do veto parcial pelo Congresso, a vigência da parte vetada devesse retroagir ao início de vigência da parte sancionada e imediatamente promulgada. Afirmava: "Não importa que, no interregno do veto e sua votação, fôsse desconhecida a obrigatoriedade da matéria vetada. A expectativa do restabelecimento integral da lei, elide a surpresa de ignorância". (SÁ FILHO, Francisco. *Op. cit.* p. 209). É de se ressaltar a irrazoabilidade e a insegurança jurídica que esse entendimento proporcionaria, exigindo uma atenção constante do cidadão aos movimentos do Congresso, visto que, com a derrubada do veto, a parte vetada seria considerada mandatória desde a publicação da parte não vetada.

possam ter imediata execução, sem que sejam suspensos por uma ou outra disposição inconveniente. Assim, a suspensão de todo o projeto importaria em destruir a utilidade do veto parcial.²⁴³

A princípio, é certo que a celeridade na aplicação das disposições editadas pelo Congresso e não vetadas pelo presidente é vantajosa. No entanto, o mecanismo da parcialidade dos efeitos do veto parcial não resiste às críticas que lhe são feitas. De início, vale dizer que, quando o veto parcial é utilizado de forma ardilosa, deturpando as intenções do Congresso, a sanção fragmentária do projeto de lei agrava o cenário. Isso porque o trecho não vetado do projeto - que entrará imediatamente em vigor - terá sido desvirtuado de seus propósitos originais em razão do exercício ilegítimo do veto parcial pelo presidente da República. Ainda que o Congresso venha a rejeitar o veto, corrigindo os abusos, o trecho vetado só será integrado ao trecho sancionado em um momento futuro. Até este momento, a parte sancionada do projeto, que pode ter sido completamente distorcida em razão do recorte feito pelo veto, terá sido aplicada para regular as relações sociais, do que podem resultar efeitos duradouros, em razão do princípio do *tempus regit actum*. Assim sendo, a rejeição do veto pelo Congresso (a qual, observe-se, não é fácil de ser obtida, como já se argumentou) não é capaz de evitar que, ainda que por um curto período de tempo, uma lei cujo teor tenha sido distorcido por um veto abusivo do presidente da República se aplique sobre as situações concretas.

Ademais, embora o Congresso possa derrubar o veto e, assim, restaurar a lei em seu teor original, haverá sempre prejuízo à segurança jurídica, ocasionado pela possibilidade de superveniência do trecho que havia sido vetado:

Todavia, se superado o veto, ocorre o inconveniente tantas vezes sentido entre nós de uma mesma lei ter vigorado com um texto (o da publicação sem a parte vetada, até a publicação do texto com a parte que fora vetada incluída) e passar a vigorar com outro texto. (...) Dessa situação (em vigor a parte não vetada, pendente a parte vetada) resulta sempre incerteza sobre o alcance e o verdadeiro sentido da lei, o que redundaria necessariamente em insegurança jurídica.²⁴⁴

²⁴³ ALECRIM, Octacílio. *Op. cit.* p. 128/129.

²⁴⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 224.

Do exposto, pode-se retirar que a sanção fragmentária do projeto de lei é um mecanismo que proporciona, em todo caso, grande insegurança jurídica. Quando aliada à utilização ardilosa do veto parcial - de modo a fraudar a vontade do Congresso - a sanção fragmentária permite a aplicação imediata de disposições distorcidas e ilegítimas. Resta, portanto, configurada mais uma característica do veto parcial brasileiro que contribui para o exercício abusivo desse poder.

Assim é que Sérgio Resende de Barros, ao tratar da parcialidade do veto e da parcialidade de seus efeitos, afirma: "De fato, ambas as fragmentações se agravam mutuamente nos seus inconvenientes".²⁴⁵ O autor especula que, justamente em razão dos diversos prejuízos que a sanção fragmentária acarreta, não foi adotada pelos outros países que preveem o veto parcial em suas Constituições.²⁴⁶ Enfim, Barros conclui pela firme desaprovação do mecanismo de fragmentação dos efeitos do veto parcial.²⁴⁷

Um último ponto que merece exame, no que diz respeito aos aspectos do veto parcial brasileiro que o tornam uma fonte de abusos do poder executivo, é a impossibilidade de apreciação judicial dos vetos.

O tema do controle jurisdicional dos vetos é controverso e pouco explorado. Interessa a esse trabalho na medida em que, sendo possível a apreciação judicial do mérito dos vetos presidenciais, ter-se-ia mais uma instância de controle contra o exercício abusivo desse poder. Contudo, a jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal é pela impossibilidade de apreciação da legitimidade material de um veto presidencial.

A um lado, verifica-se que o STF não se esquivava de apreciar o veto quando a impugnação diz respeito aos aspectos procedimentais de seu exercício, dispostos no art. 66, §§ 1º a 7º, da CRFB/88. Assim, verificam-se, por exemplo, julgados do STF concernentes ao prazo para exercício do veto,²⁴⁸ à irretratabilidade do veto,²⁴⁹ à observância obrigatória pelos estados do quórum para rejeição do veto,²⁵⁰ ao procedimento de sanção fragmentária

²⁴⁵ BARROS, Sérgio Resende de. *Op. cit.* p. 135.

²⁴⁶ *Ibidem.* p. 136/137.

²⁴⁷ *Ibidem.* p. 136.

²⁴⁸ ADPF 893, Rel. Min. Cármen Lúcia, Redator Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 21/06/2022; ADI 1254, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 09/12/1999.

²⁴⁹ ADPF 714, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 17/02/2021.

²⁵⁰ Reclamação 1206-9, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 22/08/2002.

decorrente do veto parcial,²⁵¹ à vedação ao veto de palavras isoladas do projeto de lei²⁵², etc. Tais julgados têm por base a regulação constitucional do exercício do veto, a qual, quando violada, ocasiona um vício do processo legislativo.

Todavia, para os fins deste trabalho, interessa verificar se o Supremo Tribunal Federal aprecia o mérito dos vetos, mormente quando utilizados de forma abusiva pelo chefe do executivo, visando desvirtuar a lei de seus propósitos originais.

Michel Temer defende que o veto parcial utilizado de forma a fraudar a vontade do Congresso poderia ser submetido ao controle concentrado de constitucionalidade, com fundamento na vedação à usurpação de competência legislativa.²⁵³

Apesar de tecnicamente correto, o posicionamento acima esbarra na impossibilidade de apreciação judicial de atos puramente políticos do processo legislativo. Como indicam Anderson de Oliveira Noronha e Gabrielle Tatith Pereira, a atuação do Poder Judiciário no controle de constitucionalidade se dá *a posteriori*, quanto ao direito posto, enquanto que o controle preventivo das decisões políticas e discricionárias no âmbito do processo legislativo compete ao Poder Legislativo. Assim, inadmissível o controle judicial da legitimidade do veto, porque o Poder Judiciário "passaria a decidir sobre a constitucionalidade de vontade política não traduzida em norma jurídica, alterando a relação entre os sistemas da política e do direito inerente ao processo de formação das normas jurídicas".²⁵⁴ Assim já se manifestava Octacílio Alecrim, ao afirmar que o veto é uma questão puramente política que a Constituição confiou à guarda exclusiva do corpo legislativo, não estando sujeita ao controle do Poder Judiciário.²⁵⁵

Edilson Pereira Nobre Júnior aponta que a doutrina se divide quanto à possibilidade de apreciação judicial do veto presidencial: um segmento defende que o veto, em qualquer hipótese, é afirmação da vontade política do chefe do executivo, sendo inviável o controle jurisdicional do juízo de oportunidade e conveniência; outra corrente entende que o veto por interesse público é realmente inalcançável pelo Poder Judiciário, mas que o veto por

²⁵¹ RE 706103, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 27/04/2020;

²⁵² Agravo Regimental no RE 1188042, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, j. 31/05/2019.

²⁵³ TEMER, Michel. *Op. cit.* p. 43.

²⁵⁴ NORONHA, Anderson de Oliveira; PEREIRA, Gabrielle Tatith. O controle judicial dos motivos do veto por inconstitucionalidade. *Conjur*, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-07/noronha-pereira-veto-inconstitucionalidade/>. Acesso em: 07/06/2024.

²⁵⁵ ALECRIM, Octacílio. *Op. cit.* p. 191.

inconstitucionalidade envolve algum grau de vinculação ao sistema jurídico, pelo que seria passível de controle judicial.²⁵⁶

De todo modo, a jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal é pela impossibilidade de controle material do veto.²⁵⁷ No bojo da ADPF nº 01, a Corte decidiu no sentido de que o veto presidencial, bem como a sua apreciação pelo Congresso, devem ser reservados à esfera de independência dos Poderes em apreço:

O exercício da faculdade de apor veto, total ou parcial, a projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo, manifesta, no sistema constitucional pátrio, a independência do Poder Executivo e a índole política do ato praticado, quer quando o motivo do veto for a contrariedade ao interesse público do projeto de lei, em sua integralidade ou em parte, quer quando contra ele se invoca fundamento de inconstitucionalidade. Se, no último caso, se pode, também, reconhecer a contribuição do Poder Executivo, no sentido de preservar a higidez da ordem jurídica fundada no respeito à Constituição, decerto, tal não esvazia o caráter político do ato de vetar.²⁵⁸

Em decisão monocrática proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 33.694/DF, a Ministra Cármen Lúcia assentou:

A questão do controle judicial da decisão política sobre o veto a projetos de lei é séria e, embora ainda controvertida na doutrina, este Supremo Tribunal não a tem admitido. (...)
 Pretensões jurídicas dessa ordem veem-se obstaculizadas não apenas por serem contra o exercício regular de prerrogativa constitucional atribuída ao Chefe do Poder Executivo (art. 84, inc. V, da Constituição da República), mas pela natureza política do provimento (ato de governo). (...)
 De se ver que o exercício da função legislativa não se encerra com o envio do projeto de lei à sanção presidencial, mas apenas com a apreciação de eventuais vetos apostos ao projeto. No sistema constitucional vigente, incumbe ao Poder Legislativo o exame da legitimidade ou não do veto apostado a projeto de lei (...).²⁵⁹

Assim, a apreciação jurisdicional do veto limita-se aos seus aspectos procedimentais, de modo que um veto que tenha sido exercido conforme as regras do art. 66, §§ 1º a 7º, da CRFB/88, não será apreciado pelo Poder Judiciário, ainda que seja ilegítimo em seu mérito. No que diz respeito ao veto parcial, aí está mais um aspecto que concorre para que o instituto

²⁵⁶ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O Veto por Inconstitucionalidade e o Seu Controle Jurisdicional. **Revista de Direito Público**, [S. l.], v. 5, n. 21, p. 83-112, 2010. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1430>. Acesso em: 07/06/2024. p. 100.

²⁵⁷ NORONHA, Anderson de Oliveira; PEREIRA, Gabrielle Tatith. *Op. cit.*

²⁵⁸ ADPF 1-7/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, j. 03/02/2000.

²⁵⁹ MS 33694/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 12/08/2015.

possa ser uma fonte de abusos do chefe do executivo: não há uma instância judicial de combate ao veto que deturpa a lei e fraudas as intenções do Congresso.

Por todo o exposto nesta seção, pode-se observar como o instituto do veto parcial, no processo legislativo brasileiro, está repleto de características que o tornam um poder passível de graves abusos pelo presidente da República. Buscou-se provar que o chefe do executivo, no direito constitucional brasileiro, tem à disposição um poder que lhe permite desvirtuar os projetos de lei de seus propósitos originais, fraudando a vontade do Poder Legislativo e colocando-se, verdadeiramente, como o último legislador.

Finalmente, visando validar e conferir concretude à defesa que se fez até aqui, passa-se à exposição de alguns casos em que o veto parcial foi utilizado de forma abusiva pelo presidente da República no período pós-Constituição de 1988.

Pode-se buscar um exemplo de uso ilegítimo do poder de veto parcial em 2006, quando da elaboração da Lei nº 11.382/06, que alterou dispositivos do Código de Processo Civil de 1973. Entre as modificações, a Lei nº 11.382 trouxe a penhorabilidade de imóveis (ainda que fossem bens de família) e parcelas de salários, desde que superassem, respectivamente, cem mil salários mínimos e vinte mil salários mínimos. Como indicou, à época, Sérgio Cruz Arenhart, as alterações procuravam coibir a preservação abusiva e desproporcional de bens e direitos de valor elevado, o que atendia aos anseios doutrinários e, inclusive, conformava-se com outros dispositivos semelhantes ao longo do Código de Processo Civil de 1973, comprovando-se "a intenção do legislador de combater o abuso de direito e de não estender a proteção para além do necessário".²⁶⁰ O presidente da República, contudo, vetou parcialmente a Lei nº 11.382/06, impugnando a previsão de penhorabilidade de grandes patrimônios e salários. Assim, a Lei nº 11.382/06 manteve a regra da impenhorabilidade absoluta e ilimitada, em contraposição à orientação que o Congresso havia claramente adotado. O que tornou o exercício daquele veto ainda mais abusivo foram os motivos utilizados pela presidência para sua oposição, os quais não envolviam a inconstitucionalidade dos dispositivos ou sua contrariedade ao interesse público, mas

²⁶⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. A Penhorabilidade de Imóvel de Família de Elevado Valor e de Altos Salários. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 8, nº 790, jun. 2008. Disponível em: <https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/todos-os-artigos/a-penhorabilidade-de-imovel-de-familia-de-elevado-valor-e-de-altos-salarios.html>. Acesso em: 08/06/2024.

somente a razoabilidade das previsões e a necessidade de maior amadurecimento do tema no Congresso, em uma clara ingerência do poder executivo no juízo político do poder legislativo, violando a separação dos poderes.²⁶¹ Por aí se vê que o veto parcial foi, realmente, utilizado com fins de sobreposição da vontade do executivo às intenções do legislativo.

Em outro caso, de 2017, foi editada a Lei 13.479/17, que criou um programa de financiamento preferencial para as Santas Casas de Misericórdia e outras instituições filantrópicas que prestem serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS). O governo vetou o art. 2º, § 5º, da referida lei, que permitia que as instituições inadimplentes com a União pudessem se beneficiar do programa, mesmo sem a apresentação de certidão negativa de débitos (CND). Ocorre que a maior parte das instituições filantrópicas a que se voltava a lei possuía débitos fiscais em relação à União, de tal forma que o veto apostado tornava praticamente inócua a política de financiamento preferencial que o Congresso pretendia efetivar. Como afirmou o senador José Serra, na ocasião, "o veto representa o fim do programa das Santas Casas, antes mesmo que ele comece".²⁶² Posteriormente, o veto foi superado pelo Congresso, o que resguardou a efetividade do programa, mas o episódio evidencia como o veto parcial, se mal utilizado, pode cortar dispositivos essenciais de uma lei, a ponto de torná-la ineficaz.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018, verificou-se uma utilização abusiva do veto parcial, na medida em que foram vetados alguns dos dispositivos essenciais da LDO em relação às políticas sociais planejadas pelo Congresso. Foi vetado o trecho que previa, entre as prioridades do governo federal, as metas do Plano Nacional de Educação (bem como a obrigatoriedade de alocação de recursos para o cumprimento de tais metas), bem como as ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ao Plano Brasil Sem Miséria, ao programa de promoção da igualdade e enfrentamento à violência contra a mulher e à implantação do Acordo de Paris sobre Clima. Foi vetado o art. 91, que, a fim de promover maior fiscalização e transparência dos gastos públicos, previa a realização de uma auditoria da dívida pública, composta por entidades da sociedade civil. Também foi vetada a dotação específica do art. 40 para vencimentos de agentes comunitários de saúde, e a dotação do art.

²⁶¹ *Ibidem*.

²⁶² Congresso derruba um veto de Temer e mantém outros três. **Senado Notícias**, 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/11/08/congresso-derruba-um-veto-de-temer-e-mantem-outr-os-tres>. Acesso em: 08/06/2024.

41 para a conclusão de hospitais regionais.²⁶³ Assim, apesar de não ter havido uma clara deturpação do sentido dos dispositivos sancionados, pode-se verificar que, em relação à LDO como um todo, os vetos buscaram sobrepor as intenções do governo aos propósitos do Congresso no que diz respeito à contenção de políticas sociais essenciais.

No contexto da proteção de dados, foi sancionada, com vetos, a Lei 13.853/2019, que alterou a Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados). Apesar de o esforço do Congresso, em ambas as leis, ter sido pela ampliação da proteção dos dados pessoais, a presidência da República fez uso do veto parcial para flexibilizar a proteção constante da Lei 13.853/2019, resultando em documento que não alcança os seus propósitos originais. Entre os dispositivos vetados, destaca-se: a previsão de garantia de proteção de dados a quem procedesse a solicitações via Lei de Acesso à Informação; a exigência de que os encarregados pela proteção de dados pessoais nas empresas detivessem conhecimentos jurídico-regulatórios e fossem aptos a prestar serviços especializados em proteção de dados; o direito à revisão, por pessoas, de decisões tomadas por sistemas automatizados de tratamento de dados pessoais; a aplicação de sanções adicionais para empresas que desrespeitassem a LGPD, como a interrupção parcial do funcionamento do banco de dados e a proibição de atividades relacionadas ao tratamento de dados. Em suma, pode ser constatado um objetivo comum dos vetos pelo afrouxamento da proteção de dados, em dissonância com as discussões que haviam sido travadas no Congresso e com o propósito geral que havia sido pensado para a Lei 13.853/2019.²⁶⁴

Em 2020, foi elaborada a Lei nº 14.026/2020 (Marco Legal do Saneamento), submetida a uma série de vetos parciais pelo chefe do executivo. O Marco Legal do Saneamento procurou, entre outras medidas, ampliar a concorrência e atrair a iniciativa privada para o setor. Nesse sentido, o art. 1º da Lei tratou de vedar os contratos de programa, firmados sem licitação entre os municípios e as empresas estaduais de saneamento. Porém, a

²⁶³ Michel Temer sanciona projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 com vetos. **Portal da Câmara dos Deputados**, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/520060-michel-temer-sanciona-projeto-da-lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2018-com-vetos/#:~:text=Temer%20vetou%20o%20texto%2C%20alegando,deficit%20de%20R%24%20129%20bilh%C3%B5es>. Acesso em: 08/06/2024.

²⁶⁴ Bolsonaro afrouxa lei criada para proteger dados pessoais. **Veja**, 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-afrouxa-lei-criada-para-protger-dados-pessoais>. Acesso em: 08/06/2024.

proposta do Congresso era uma abertura gradual à iniciativa privada, que resguardasse a eficácia dos serviços de saneamento. Assim é que o art. 16, *caput*, e parágrafo único, do Marco Legal, previam a possibilidade de prorrogação dos contratos de programa existentes por até 30 anos. O governo, contudo, vetou esses dispositivos, resultando na proibição da prorrogação dos contratos de programa (os quais, ao menos à época da edição da Lei nº 14.026/2020, eram responsáveis pela execução de grande parte dos serviços de saneamento no país). Somado à previsão do art. 1º da Lei nº 14.026/2020, o veto ao art. 16 teve o efeito normativo de exigir que os municípios procedam a licitações a partir do término dos contratos de programa então vigentes. Além do notável prejuízo às estatais,²⁶⁵ o veto desconsiderou o contexto de muitos municípios do Brasil, que não possuem capacidade técnico-financeira de estruturar novos modelos de prestação de serviços de saneamento e proceder a licitações em curto prazo.²⁶⁶ Segundo as críticas, o veto poderá, inclusive, inviabilizar novos investimentos, indo de encontro aos objetivos da Lei, visto que o período de transição do art. 16 visava adequar a estrutura existente para possibilitar as novas privatizações.²⁶⁷ Assim, pode-se dizer que o veto parcial, nesse caso, desvirtuou a lei de seus propósitos, fraudou as intenções do Congresso e sobrepôs a vontade do executivo no processo legislativo.

Os exemplos concretos selecionados demonstram que os presidentes brasileiros, em ocasiões específicas nas quais se mostrou oportuno, utilizaram o poder de veto parcial de forma ilegítima, para impor os desejos do poder executivo em relação a determinado ato normativo, sobrepondo-os aos propósitos originais pensados para aquele ato e fraudando, assim, a vontade do Congresso. Diante do exposto, constata-se que a tese de que o veto parcial pode servir a abusos por parte do governo, explorada ao longo deste trabalho no plano teórico, também encontra respaldo no plano fático.

²⁶⁵ Senadores criticam vetos do governo ao Marco Legal do Saneamento. **Senado Notícias**, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/15/senadores-criticam-vetos-do-governo-ao-marco-legal-do-saneamento>. Acesso em: 08/06/2024.

²⁶⁶ Novo Marco Legal do Saneamento: CNM destaca a necessidade de derrubar vetos. **Portal CNM**, 2021. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/novo-marco-legal-do-saneamento-cnm-destaca-a-necessidade-de-derrubar-vetos>. Acesso em: 08/06/2024.

²⁶⁷ RODAS, Sérgio. Vetos de Bolsonaro podem reduzir eficácia de marco legal do saneamento básico. **Conjur**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-18/vetos-bolsonaro-podem-reduzir-eficacia-marco-legal-saneamento/>. Acesso em: 08/06/2024.

CONCLUSÃO

O trabalho teve por base o poder de veto, instituto tradicional na doutrina constitucional, dada a sua importância histórica nas relações entre os Poderes do Estado. Procurou-se percorrer a evolução do poder de veto na história, desde seus antecedentes remotos nas civilizações antigas e sua consolidação entre os tribunos da plebe em Roma, passando por seu desenvolvimento e sua posterior decadência na Inglaterra, sua revigoração na Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 e, partir daí, sua implantação em diversos países do mundo, predominando naqueles que adotam o presidencialismo como forma de governo. Em seguida, acompanhou-se, brevemente, o surgimento do poder de veto no Brasil imperial e a regulação do veto em todas as Constituições brasileiras.

A respeito da modalidade de veto denominada de veto parcial, procurou-se acompanhar as razões para seu surgimento entre os estados dos EUA e as discussões que envolveram a tentativa de implementá-lo em nível federal, naquele país. No cenário brasileiro, foi possível analisar o contexto da institucionalização do veto parcial pela Reforma Constitucional de 1926 e a sua evolução subsequente, passando pela regulamentação adicional que foi dada pela EC nº 17/1965, a qual, tendo sido suprimida pela EC nº 1/1969, foi recuperada pela Constituição de 1988. Por fim, analisaram-se as características peculiares do poder de veto parcial no processo legislativo brasileiro sob a égide da Constituição de 1988, e os abusos que podem decorrer do exercício de tal prerrogativa.

De se notar que a Constituição de 1988, apesar de inserida em um contexto de transição do regime ditatorial para o regime democrático, previu um executivo forte, atribuindo grandes poderes à figura do presidente da República. Como explica Alexandre de Moraes, no presidencialismo brasileiro, o alargamento e a centralização de poder na figura do chefe do executivo repercutem em uma ingerência cada vez maior no processo legislativo.²⁶⁸ E, se é certo que o presidente da República dispõe de outros meios de atuação na obra legislativa (a exemplo da iniciativa privativa de leis e da medida provisória), não é menos

²⁶⁸ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.* p. 629-631.

certo que o poder de veto mantém-se relevante, como "mais uma face da predominância do Executivo no processo legislativo brasileiro".²⁶⁹

Este trabalho objetivou explorar o poder de veto parcial conferido ao presidente da República, a razão de ser do instituto e sua história no Brasil e no mundo. A conclusão das pesquisas é de que, no âmbito do processo legislativo brasileiro, o poder de veto parcial, não obstante a sua importância no recorte de dispositivos inconvenientes sem fulminar a totalidade do projeto de lei, pode ser utilizado de forma abusiva pelo chefe do executivo, de forma a distorcer a lei de seus propósitos originais e, com isso, impedir a plena concretização da vontade do poder legislativo. O veto parcial, assim, pode configurar um mecanismo a partir do qual o poder executivo sobrepõe suas intenções à fase final do processo legislativo, em violação à separação dos poderes e em prejuízo à legitimidade do direito posto.

Retomando algumas das considerações iniciais sobre essa pesquisa, o objetivo final do trabalho consistia em explorar este ponto problemático no processo legislativo brasileiro, sem a pretensão de chegar às soluções para o problema. Isso porque a identificação das possíveis medidas que podem ser adotadas para coibir o exercício abusivo do poder de veto parcial exige maiores estudos. De todo modo, o que se pode asseverar, com base nas pesquisas realizadas, é que a resposta envolverá maior limitação constitucional ao poder de veto. Seja a partir da abolição do mecanismo da sanção fragmentária decorrente do veto parcial, seja a partir da restrição do veto parcial a leis orçamentárias, seja a partir da redução do quórum para derrubada do veto, seja a partir da própria abolição do veto parcial, ou de qualquer outra medida que se possa esboçar, passa-se, necessariamente, por uma regulamentação constitucional mais rígida da prerrogativa do veto.

Pode-se dizer, aliás, que é tarefa inerente ao constitucionalismo a revisão constante das prerrogativas presidenciais e a identificação daquelas que podem ser utilizadas de forma autoritária, rompendo o equilíbrio entre os Poderes. A máxima de Montesquieu, segundo a qual "todo homem que tem poder é levado a abusar dele; ele vai em frente até encontrar limites",²⁷⁰ pode ser verificada com clareza em relação ao poder de veto parcial, razão pela

²⁶⁹ MOYA, Mauricio Assumpção. *Op. cit.* p. 161.

²⁷⁰ MONTESQUIEU. *Op. cit.* p. 168.

qual cabe o alerta e a preocupação constante dos operadores do Direito, dos atuantes na política e da sociedade brasileira como um todo sobre o exercício desse poder.

BIBLIOGRAFIA

ALECRIM, Octacílio. **O sistema do veto nos Estados Unidos**: a receptividade brasileira. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1954.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. O Veto como Condicionante da Interpretação das Leis. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARRARA, Thiago; NETO, Floriano de Azevedo Marques; NOHARA, Irene Patrícia (Orgs.). **Direito e administração pública**: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013.

AMAR, Akhil Reed. **America's constitution**: a biography. Nova Iorque: Random House Trade Paperbacks, 2005.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição Brasileira de 1988: A Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Processo legislativo: aspectos teóricos, práticos e jurisprudenciais da reprodução do direito brasileiro relativamente aos atos normativos primários. In: MORAU, Caio; OLIVEIRA, Carlos E. Elias de (Orgs.). **Processo Legislativo**: Teoria e Prática. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de O Espírito das Leis. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 97, n. 868, p. 53 a 68, fev. 2008.

ARENHART, Sérgio Cruz. A Penhorabilidade de Imóvel de Família de Elevado Valor e de Altos Salários. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 8, nº 790, jun. 2008.

Disponível em:

<https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/todos-os-artigos/a-penhorabilidade-de-imovel-de-familia-de-elevado-valor-e-de-altos-salarios.html>. Acesso em: 08/06/2024.

BARROS, Sérgio Resende de. **Veto**: uma proposta para a nova república. 1987. Tese (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo na história do pensamento político**. São Paulo: Edipro, 2017.

Bolsonaro afrouxa lei criada para proteger dados pessoais. **Veja**, 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-afrouxa-lei-criada-para-protger-dados-pessoais>. Acesso em: 08/06/2024.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRITTO, Luiz Navarro de. **O veto legislativo**: estudo comparado. Brasília: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1966.

CABRAL, Sam. Wisconsin will raise public school funding for the next 400 years. **BBC News**, 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-66137111>. Acesso em: 29/03/2024.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. O veto parcial no sistema constitucional brasileiro. **E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, vol. 2, n. 2, p. 12–21, 2009. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/8>. Acesso em: 04/06/2024.

CASASANTA, Mário. **O poder de veto**. Belo Horizonte: Os Amigos do Livro, 1937.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. **Constituição federal brasileira (1891)**: comentada. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **A Constituição Federal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952. v. 2.

Congresso derruba um veto de Temer e mantém outros três. **Senado Notícias**, 2017.

Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/11/08/congresso-derruba-um-veto-de-temer-e-mantem-outros-tres>. Acesso em: 08/06/2024.

CORWIN, Edward S. **The President, Office and Powers: 1787-1957; History and Analysis of Practice and Opinion**. 4. ed. Nova Iorque: New York University Press, 1957.

CUSHMAN, Will. The Story Of Wisconsin's Singular Partial Veto. **WisContext**. Disponível em: <https://wiscontext.org/story-wisconsins-singular-partial-veto>. Acesso em: 29/03/2024.

DALLARI, Paulo Massi. **O Instituto do Veto Presidencial no Constitucionalismo Brasileiro Contemporâneo**. 2015. Tese (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Clinton v. City of New York**, 524 U.S. 417 (1998).

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no direito brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito constitucional: organização dos poderes da República**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. vol. 4. p. 534.

FONSECA, Annibal Freire da. **O Poder Executivo na República Brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. Mineola: Dover Thrift Editions, 2020.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1954.

KRENT, Harold J. **Presidential powers**. Nova Iorque: New York University Press, 2005.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1970.

LUCEY, PATRICK J. The Partial Veto in the Lucey Administration. **Marquette Law Review**, Milwaukee, vol. 77, p. 427-431, 1994. Available at: <https://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol77/iss3/2>. Acesso em: 29/03/2024.

MASCIOCCHI, Stephen. The Item Veto Power in Washington. **Washington Law Review**, Seattle, vol. 64, p. 891-912, 1989. Disponível em: https://digitalcommons.law.uw.edu/wlr/vol64/iss4/6?utm_source=digitalcommons.law.uw.edu%2Fwlr%2Fvol64%2Fiss4%2F6&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages. Acesso em: 30/03/2024.

MASON, Edward C. **The Veto Power**: Its Origin, Development, and Function in the Government of the United States (1789-1889). Boston: Ginn & Company, 1891.

MASSENA, Nestor. Veto parcial. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], vol. 26, p. 441-443, out/dez 1951. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/12233>. Acesso em: 31/05/2024.

Mensagem de Veto Nº 267, de 28/08/1979. **Planalto - Governo Federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/vep267-L6683-79.pdf. Acesso em: 04/06/2024.

Michel Temer sanciona projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 com vetos. **Portal da Câmara dos Deputados**, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/520060-michel-temer-sanciona-projeto-da-lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2018-com-vetos/#:~:text=Temer%20vetou%20o%20texto%2C%20alegando,deficit%20de%20R%24%20129%20bilh%C3%B5es>. Acesso em: 08/06/2024.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MORAES, Alexandre de. A evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses 20 anos de Constituição. In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

MOYA, Mauricio Assumpção. **Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)**. 2005. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O Veto por Inconstitucionalidade e o Seu Controle Jurisdicional. **Revista de Direito Público**, [S. l.], v. 5, n. 21, p. 83-112, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1430>. Acesso em: 07/06/2024.

NORONHA, Anderson de Oliveira; PEREIRA, Gabrielle Tatith. O controle judicial dos motivos do veto por inconstitucionalidade. **Conjur**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-07/noronha-pereira-veto-inconstitucionalidade/>. Acesso em: 07/06/2024.

Novo Marco Legal do Saneamento: CNM destaca a necessidade de derrubar vetos. **Portal CNM**, 2021. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/novo-marco-legal-do-saneamento-cnm-destaca-a-necessidade-de-derrubar-vetos>. Acesso em: 08/06/2024.

PESSOA, Eptácio. **Pela Verdade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1925.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960. Tomo III.

RAILSBACK, Thomas F. The Governor's Veto in Illinois. **DePaul Law Review**, Chicago, vol. 17, p. 496-507, 1968. Disponível em: https://via.library.depaul.edu/law-review/vol17/iss3/3?utm_source=via.library.depaul.edu%2

[Flaw-review%2Fvol17%2Fiss3%2F3&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages](#)

. Acesso em: 30/03/2024.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

RODAS, Sérgio. Vetos de Bolsonaro podem reduzir eficácia de marco legal do saneamento básico. **Conjur**, 2020. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2020-jul-18/vetos-bolsonaro-podem-reduzir-eficacia-marco-legal-saneamento/>. Acesso em: 08/06/2024.

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

RODRIGUES, Ernesto. **O veto no direito comparado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

S.4 - Line Item Veto Act 104th Congress (1995-1996). **Congress.gov**. Disponível em:

<https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/4>. Acesso em: 16/03/2024.

SÁ FILHO, Francisco. **Relações entre os Poderes do Estado**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1959.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1968.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Senadores criticam vetos do governo ao Marco Legal do Saneamento. **Senado Notícias**, 2020. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/15/senadores-criticam-vetos-do-governo-ao-marco-legal-do-saneamento>. Acesso em: 08/06/2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SMITH, Jennifer. Legislators override two dozen Healey vetoes. **Commonwealth Beacon**, 2023. Disponível em:

<https://commonwealthbeacon.org/politics/legislators-override-two-dozen-healey-vetoes/>.

Acesso em: 30/03/2024.

SMITH, Jennifer. Will the Legislature have an appetite for overrides?. **Commonwealth Beacon**, 2023. Disponível em:

<https://commonwealthbeacon.org/government/state-government/will-the-legislature-have-an-appetite-for-overrides-2/>. Acesso em: 30/03/2024.

SPEARS, Baylor. Assembly passes constitutional amendment to limit partial veto power.

Wisconsin Examiner, 2024. Disponível em:

<https://wisconsinexaminer.com/briefs/assembly-passes-constitutional-amendment-to-limit-partial-veto-power/>. Acesso em: 29/03/2024.

TEMER, Michel. O veto parcial no sistema constitucional brasileiro. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 51/52, p. 40-44, jul/dez 1979.

VETOES, 1789 to Present. **U. S. Senate**. Disponível em:

<https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm>. Acesso em: 15/03/2024.

WEITZER, JOHN S. The Wisconsin Partial Veto: Where Are We and How Did We Get Here? The Definition of "Part" and the Test of Severability. **Marquette Law Review**, Milwaukee, vol. 76, p. 625-649, 1993. Disponível em:

<https://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol76/iss3/8>. Acesso em: 29/03/2024.