

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 40 • nº 159

julho/setembro – 2003

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# O veto

Controle jurídico do veto presidencial: é possível? É necessário?

Marcos Antônio Striquer Soares

## Sumário

1. Explicações sobre o veto. 2. Veto: ato de natureza executiva ou legislativa. 3. O veto e o presidencialismo. 4. A evolução do veto no presidencialismo. 5. O veto e o presidencialismo no Brasil. 6. Fundamentos do veto: a inconstitucionalidade e o interesse público. 7. Controle jurídico do veto. Conclusões.

### *1. Explicações sobre o veto*

O instituto do veto foi inserido no art. 66 da Constituição de 1988, que apresenta o seguinte texto:

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

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

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

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

Marcos Antônio Striquer Soares é mestre e doutorando em Direito do Estado/Direito Constitucional pela PUC de São Paulo e professor de Direito Constitucional da Universidade Estadual de Londrina, PR.

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

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

Segundo Aderson de MENEZES (1999, p. 321),

“o veto, submisso o instituto à semântica da palavra, que vem do verbo latino ‘vetare’ (vedar, proibir, impedir que se faça alguma coisa) e está na primeira pessoa do singular do presente do indicativo, consiste em atribuir-se ao chefe do executivo, por tais ou quais motivos, a competência para opor-se à conclusão da feitura da lei, forçando a respeito nova deliberação legislativa”.

O veto é um ato político, caracterizando-se como instrumento do sistema presidencialista pelo qual o chefe do Poder Executivo discorda de projeto de lei já aprovado na Casa Legislativa. Aposto, a Casa Legislativa deverá fazer um novo exame da matéria, derrubando ou não o veto. “‘Veto’ é o modo de o Chefe do Executivo exprimir sua discordância com o projeto aprovado” (SILVA, 2000, p. 527). Ele deverá ser fundamentado, ou seja, o presidente deverá apresentar as razões que o levaram a discordar do projeto, podendo ser a sua inconstitucionalidade ou razões de interesse público.

A manifestação de discordância do presidente não inviabiliza o projeto de lei. Ele volta para a Casa Legislativa, onde será incluído outro ato no processo de criação da lei, qual seja, a manifestação das Casas, em sessão conjunta, sobre a manutenção ou não do veto.

“O veto pode ser suprido pelo Legislativo, por maioria absoluta de cada uma das Casas reunidas em sessão conjunta, no prazo de trinta dias, contados de seu recebimento pelo Presidente do Senado (art. 66, § 4º). Como

se nota, temos no Brasil o veto relativo e não o absoluto” (BASTOS, 2000, p. 368).

O veto pode ser total ou parcial, conforme recaia sobre todo o projeto ou apenas sobre artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Debate relevante para este estudo é a consequência do veto parcial, uma vez que parte do projeto ficará retida no Legislativo e parte poderá ingressar no mundo jurídico.

“O veto total, por abranger todo o projeto, envolve o seu reexame total, como é óbvio. Mas o veto parcial – e nisso está uma particularidade do Direito brasileiro – apenas obriga o reexame da parte vetada, enquanto o restante do projeto, que está sancionado, deve ser promulgado e entra em vigor após a publicação, mesmo antes da reapreciação da parte vetada” (FERREIRA FILHO, 1999, p. 197).

Esse dado é importante na medida em que o Judiciário somente examina a constitucionalidade de lei vigente. A análise do controle do veto deve levar em consideração essa divisão quando da criação da norma, com parte dela entrando em vigor e parte exigindo novos atos do processo legislativo.

A doutrina também tem-se preocupado com a finalidade do veto. Ernesto RODRIGUES (1981, p. 33) aponta algumas encontradas, são elas: a de impedir os excessos e abusos do Congresso (citando Roberto Barcellos MAGALHÃES; MONTESQUIEU); a de aperfeiçoamento do projeto legislativo, forçando o Poder Legislativo a rever ou reconsiderar o projeto de lei ou parte dele (citando Alcino Pinto FALCÃO); a de recurso do Executivo contra as deliberações dos representantes do povo, protegendo o direito individual e coletivo contra as precipitações e abusos do Poder Parlamentar, estabelecendo, para o corpo legislativo, um freio salutar, destinado a resguardar a Nação contra os efeitos das facções, da precipitação ou do impulso contrário ao interesse público e bastante forte para influenciar a maioria do Congresso (citando Carlos MAXIMILIANO).

## 2. Veto: ato de natureza executiva ou legislativa

A doutrina discute se o veto é um ato legislativo, pertencendo, portanto, ao processo legislativo, ou se é um ato executivo. Trazemos à colação, mais uma vez, os esclarecimentos de Aderson de MENEZES (1999, p. 323), para quem o veto tem natureza legislativa, uma vez que a tarefa do poder executivo só começa depois, quando as leis estão perfeitas e acabadas, merecendo por isso execução:

“Para uns, que vêem na sanção a fase final da elaboração da lei e no chefe do executivo um co-legislador, o veto tem feição legislativa, enquadrando-se nesta corrente CASASANTA e MAIER; para outros, que concentram no congresso ou parlamento todas as funções legislativas, o veto tem função executiva, enfileirando-se nesta linha ALECRIM E CARLOS SPARANO, este último ao dizer, sobre o veto, ‘que o presidente não legisla, mas simplesmente pede uma nova deliberação, o que é muito diferente’”.

Segundo Pinto FERREIRA (1992, p. 326), “o veto apareceu historicamente como uma recusa de sanção do Chefe do Poder Executivo a um projeto de lei aprovado pelo Parlamento. Surgiu como um instrumento de defesa do Executivo contra a prepotência da vontade parlamentar”. Ao final de seu estudo, o autor conclui tratar-se de um ato legislativo, pois “ele revela uma decisão de natureza legislativa influenciando negativamente a formação da lei. Sanção e veto são por conseguinte atos de natureza decisória”. Para fundamentar tal conclusão, porém, o autor cita COOLEY:

“Realmente esse poder é legislativo e não executivo, e as questões por este efeito apresentadas àquele magistrado são precisamente as mesmas que as duas câmaras do Congresso devem decidir na aprovação do ‘bill’. Que a lei proposta seja necessária ou

conveniente, que seja constitucional, que seja confeccionada de modo a corresponder ao intento etc., tais são as questões transferidas das duas câmaras do Congresso para o Presidente da República juntamente com o ‘bill’”.

A doutrina brasileira, de um modo geral, inclui o veto entre os atos do processo legislativo. Ele é estudado, entre os autores brasileiros, quando do estudo da elaboração das leis, como um dos atos do processo de sua formação. A própria Constituição pátria incluiu o veto entre os atos do processo legislativo, no art. 66, quando trata do processo legislativo.

Tudo indica que a solução mais adequada está entre aqueles que aceitam o veto como ato legislativo. Como bem asseverado por COOLEY (apud FERREIRA, 1992) (acima transcrito), as duas Câmaras do Congresso transferem para o presidente da República, juntamente com o *bill*, o exame da necessidade ou conveniência, da constitucionalidade e da confecção, entre outras coisas. O presidente participa, portanto, da formação da lei.

Além das explicações já apresentadas, podemos verificar que o veto dá ao presidente não apenas o poder de *impedir* um projeto de lei. Ele exerce esse poder para ajustar a lei que está sendo gerada ao seu programa de governo. É ato pelo qual o presidente interfere positivamente no processo de produção da lei, conforme veremos a seguir, não somente impedindo sua produção.

A circunstância de esse ato apresentar-se como legislativo não o descaracteriza como ato político, pelo contrário. Apenas constatamos tratar-se de um ato político exercido dentro de uma margem de liberdade muito grande. Mas mantendo, sempre, balizas legais, para a sua prática.

## 3. O veto e o presidencialismo

Para entendermos o veto, é fundamental o estudo do presidencialismo. Isso porque não é um instrumento jurídico utilizado ale-

atoriamente pelas diversas Constituições do mundo. Pelo contrário, ele é próprio do presidencialismo:

“Somente na Idade Moderna, o veto passou por transformação para firmar-se como elemento de equilíbrio dos poderes, primeiramente na Inglaterra, que depois o abandonou, caindo o instituto ali em desuso, em 1701, pelo estabelecimento do regime parlamentar. Isto porque ele só se justificava nos regimes em que o executivo não pode intervir na legislação, e em que a lei é feita pelo parlamento sem que o executivo tenha podido participar eficazmente em sua confecção – como assinala MAURICE MAIER, que esclarece: ‘Tal não é o caso no regime parlamentar em que o governo propõe freqüentemente as leis, intervém na discussão, expõe seu ponto de vista, coloca sua responsabilidade em jogo para defender suas idéias, e pode dissolver o parlamento que se mostra in-submisso. A legislação, no regime parlamentar, resulta de colaboração do executivo e do legislativo, e o veto, de fato, vê seu valor fortemente diminuído ou mesmo reduzido a nada’” (MENEZES, 1999, p. 320).

O presidencialismo é um sistema de governo em que um sujeito reúne em suas mãos a autoridade de chefe de Estado e de governo. Além disso, essa autoridade tem a sua disposição alguns instrumentos de governo, com os quais acaba tendo uma hegemonia no sistema, em detrimento do Legislativo.

Os elementos característicos do sistema demonstram isso, os quais encontramos em Dalmo de Abreu DALLARI (1991, p. 206-207): *O Presidente da República é Chefe de Estado e Chefe de Governo*; o mesmo órgão unipessoal acumula as duas atribuições, exercendo o papel de vínculo moral do Estado e desempenhando as funções de representação, ao mesmo tempo em que exerce a chefia do poder executivo. *A chefia do Executivo é*

*unipessoal*, ou seja, a responsabilidade pela fixação das diretrizes do poder executivo cabe exclusivamente ao Presidente da República; ele se apóia num corpo de auxiliares diretos, mas esse corpo de auxiliares não compartilha da responsabilidade do presidente pelas decisões. *O Presidente da República é escolhido pelo povo. O Presidente da República é escolhido por um prazo determinado*, pois pouco adiantaria a adoção desse processo se o presidente, uma vez eleito, pudesse permanecer indefinidamente no cargo; isso não passaria de uma forma de monarquia eletiva; para que isso não aconteça, o Chefe do Executivo, no regime presidencial, é eleito por um prazo fixo predeterminado, findo o qual o povo é novamente chamado a escolher um novo governante. *E o Presidente da República tem poder de veto*; para que não houvesse o risco de uma verdadeira ditadura do Legislativo, reduzindo-se o Chefe do Executivo à condição de mero executor automático das leis, foi-lhe concedida a possibilidade de interferir no processo legislativo por meio de veto.

Conjugando esses elementos característicos, percebemos que o chefe do Executivo, no presidencialismo, reúne em suas mãos um conjunto de atribuições tais que o tornam a autoridade máxima dentro do Estado. O fato de exercer o cargo por prazo determinado, de haver uma escolha pelo povo e a possibilidade do veto, tudo reunido na mão da mesma pessoa, responsável pelas diretrizes do Poder Executivo (Executivo unipessoal), faz da autoridade que ocupa o cargo de presidente da República o responsável pelas diretrizes do Estado. Mesmo aquelas diretrizes que dependam de aprovação do Legislativo, pois apesar de passar por apreciação no Congresso, na maioria das vezes o veto é mantido.

Esse conjunto de atribuições, colocado numa Constituição, proporciona à autoridade que o enfeixa conduzir os interesses do Estado. Merece transcrição, aqui, anotação de Sahid MALUF (1990, p. 244): “O Poder Executivo é unipessoal, isto é, o Presi-

dente enfeixa em suas mãos, com exclusividade, a soma total das funções que a Constituição atribui a esse Poder”. Ele não é um ditador, logicamente, pois não pode contrariar a Constituição ou a lei, e a manutenção de suas decisões depende sempre de uma base parlamentar e de aprovação popular (principalmente em razão da reeleição ou, pelo menos, em razão da eleição de um sucessor correligionário). Porém, é ele, chefe do Executivo, a autoridade dotada de maior influência na condução dos negócios do Estado, na atividade governamental.

#### 4. A evolução do veto no presidencialismo

Quando da criação do presidencialismo nos Estados Unidos, o veto destinava-se a manter o equilíbrio entre os Poderes, servindo como freio para os excessos do Legislativo. Conforme Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO (1995, p. 152), “de fato, o veto parecia ter um caráter secundário aos olhos dos constitucionalistas do século XVIII e XIX. Viam estes nele apenas e tão-somente um instrumento de defesa do Executivo contra a possível prepotência do Parlamento”. O próprio MONTESQUIEU (1979, 2. parte, livro 11, cap. VI) propunha o veto com essas características:

“Se o poder executivo não tem o direito de vetar os empreendimentos do corpo legislativo, este último seria despótico porque, como pode atribuir a si próprio todo o poder que possa imaginar, destruiria todos os demais poderes. (...) O poder executivo deve participar da legislação através do direito de veto, sem o que seria despojado de suas prerrogativas. Mas, se o poder legislativo participar da execução, o poder executivo estará igualmente perdido. Se o monarca participasse da legislação pela faculdade de estatuir, não mais haveria liberdade. Porém, como é preciso que ele participe da legislação para se defender,

cumpra que ele aí tome parte pela sua faculdade de impedir”.

Na doutrina nacional, encontramos essa idéia presente em Wilson ACCIOLI (1985, p. 372), para quem, “no sistema presidencial, o Chefe do Executivo, que não dispõe de competência constitucional para dissolver o Congresso, só pode exercer controle sobre este mediante a aplicação do veto”. Num modelo de Estado liberal, o Poder Executivo tinha poucas atribuições. Nesse modelo de Estado mínimo, não se exigia uma intervenção positiva do Executivo. Seu papel era mesmo o de *impedir* os excessos do Legislativo.

Com o advento do Estado social, porém, com o intervencionismo de Estado, o veto passou a ser utilizado como um instrumento de atuação positiva do Executivo na condução dos negócios do Estado. Bernard SCHWARTZ (1966, p. 130), citando CORWIN, esclarece:

“deve-se levar em conta que o poder de veto nem sempre é de natureza simplesmente negativa; constitui também um instrumento positivo para que o Presidente demonstre a sua liderança legislativa. O poder de veto tornou-se assim uma ameaça permanente aos patrocinadores de projetos e tem-se constituído num instrumento de negociação para a elaboração de outros projetos em substituição aos rejeitados. A ameaça da rejeição presidencial contribui às vezes para impedir que o Congresso contrarie os desejos do Executivo”.

Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO (1999, p. 217-218) comenta as transformações ocorridas do *État-gendarme* no *Welfare State*:

“A mais flagrante das conseqüências dessa mudança de filosofia do Estado foi a extensão das tarefas de que foi este investido, ao mesmo tempo em que se alargava o campo de outras, que já eram suas. Ora, essa extensão foi principalmente uma am-

pliação das tarefas assumidas pelo Executivo. A este é que coube criar e gerir os serviços assistenciais, tomar o leme da vida econômica e financeira, impulsionar e mesmo dirigir os serviços públicos essenciais espalhando ou substituindo a iniciativa privada, fraca ou inexistente. Tudo isso recaiu sobre seus ombros porque sua estrutura concentrada lhe permitia as decisões prontas que nesses campos são necessárias. Paralelamente, a aceleração do intercâmbio internacional, dos meios de comunicação, o surgimento de um sistema universal de relações internacionais estendeu sobremaneira o terreno que já era seu da política estrangeira. (...) Daí resulta que, ainda que o Legislativo conservasse uma preeminência aparente, o centro real do poder político se deslocou para o Executivo. De fato, este se tornou o motor da vida política, a mola do governo”.

O veto deixou de ser apenas um instrumento de limitação do Poder Legislativo e passou a ser um instrumento de atuação positiva do presidente da República na condução dos negócios do Estado. Levado pelo intervencionismo de Estado, o veto fortaleceu enormemente a atuação do chefe do Executivo nos nossos dias.

### *5. O veto e o presidencialismo no Brasil*

No Brasil, especificamente, o chefe do Executivo é uma autoridade ainda mais forte do que normalmente o é num sistema presidencialista. Isso decorre de outras competências a ele atribuídas e também de nossa estrutura constitucional. Em seguida, examinaremos rapidamente esses elementos.

Em primeiro lugar, merece destaque a competência atribuída ao presidente da República para deflagrar o processo legislativo. Isso está fixado nos arts. 60, II, e 61, *caput*, e § 1º da Constituição. O chefe do Exe-

cutivo, no Brasil, tem competência para propor a modificação da estrutura de poder do Estado, apresentando propostas de emendas constitucionais, embora não possa vetar projeto de emenda. Por outro lado, a iniciativa de leis complementares e ordinárias se apresenta como um poderoso instrumento nas mãos do presidente, pelo qual ele pode apresentar ao Congresso Nacional sua proposta de governo, com todos os elementos necessários para levar a bom termo seu projeto. Conjugando a iniciativa de lei com o poder de veto, verificamos uma hegemonia do Executivo, pois ele apresenta sua proposta de governo, por meio da iniciativa de lei, e veta aquelas propostas legislativas que destoem de seu programa de governo.

Outro instrumento poderoso dado ao presidente da República no Brasil é a medida provisória. Essa espécie normativa é própria do parlamentarismo, servindo de instrumento ágil de comunicação entre Legislativo e Executivo, em que não há possibilidade de hegemonia do segundo órgão, pois a verificação da responsabilidade do chefe de governo se dá pelo voto de desconfiança do Parlamento, sem a necessidade de comprovar crime de responsabilidade, como é no presidencialismo. Conjugando a medida provisória com os demais elementos característicos do presidencialismo – mandato com prazo certo, governo unipessoal, mandato popular e também o veto –, temos um presidente ainda mais forte do que normalmente o é nos demais sistemas presidencialistas.

A história recente do Brasil demonstra isso; como exemplo, podemos citar os atos arbitrários praticados por Fernando Collor de Mello logo em seguida a sua posse. Era o primeiro presidente da República eleito depois do regime militar, com a maioria absoluta dos votos válidos, portanto, com larga aprovação popular. Conduziu seu governo com atos de evidente ilegalidade. Entre eles, destaca-se o bloqueio de cruzados, que não foi coibido de imediato pelo Judiciário (acreditado que em boa parte em razão da eleição

popular do autor da medida). O governante deve encontrar seus limites, caso contrário atingirá o arbítrio.

Junte-se a esses dados dois outros elementos que também encontramos no Brasil. A ausência de fidelidade partidária e a distribuição de cargos do órgão Executivo. A existência de cargos de confiança é comum no mundo inteiro, mas no Brasil é um poderoso instrumento de governo. Centraliza-se a decisão nas mãos de uma autoridade responsável (direta ou indiretamente) pela distribuição de muitos cargos. Por outro lado, a ausência de fidelidade faz com que os parlamentares atuem não como membros de um partido político, mas como parlamentares independentes. Somando os dois ingredientes, encontramos no Brasil um “super” presidente da República, dotado de atribuições bastantes para torná-lo, muito além daquilo que normalmente já o é no presidencialismo, o senhor absoluto do governo, das orientações governamentais, dos caminhos do Estado.

#### *6. Fundamentos do veto: a inconstitucionalidade e o interesse público*

Segundo o art. 66, § 1º, da Constituição, o presidente somente poderá apor seu veto em projeto de lei inconstitucional ou contrário ao interesse público.

O veto por interesse público, ou por inconveniência, tem servido para adequar a produção legislativa ao programa de governo proposto pelo Executivo. Isso porque o interesse público do Estado é aquele dito por quem foi eleito pelo povo para propor e desenvolver um programa de governo. Com a competência para apresentar projetos de lei e vetar os projetos com os quais não concorda, o chefe do Executivo, no presidencialismo, tornou-se este sujeito.

Eleito para um mandato por prazo fixo, com programa discutido e votado em eleições populares, chefe de um governo unipessoal, dotado, ainda, de iniciativa de lei,

o presidente da República, no Brasil, é o sujeito que dita os negócios do Estado. O veto por interesse público, nesse ambiente, muito além de controlar os excessos do Legislativo, serve para ajustar a produção legislativa ao programa de governo proposto pelo presidente.

E o veto por inconstitucionalidade destina-se a efetivar um controle da constitucionalidade preventivo, inibindo, também, os excessos do Legislativo. Michel TEMER (1990, p. 43) explica: “A Constituição vigente permite a identificação de ‘controle preventivo e repressivo’. O primeiro (...) destina-se a impedir o ingresso, no sistema, de normas que, em seu projeto, já revelem desconformidade com a Constituição. Esse controle é exercido tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo”. Na seqüência da explicação, o autor ensina que, no Executivo, o controle preventivo ocorre quando do veto presidencial.

Analizando esse controle preventivo, Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO (1999, p. 35) é bastante contundente:

“Sem dúvida, grande vantagem haveria em impedir-se de modo absoluto a entrada em vigor de ato inconstitucional. Todavia, a experiência revela que toda tentativa de organizar um controle preventivo tem por efeito politizar o órgão incumbido de tal controle, que passa a apreciar a matéria segundo o que entende ser a conveniência pública e não segundo a sua concordância com a lei fundamental”.

Essa crítica de Manoel Gonçalves é confirmada pelas inúmeras normas declaradas inconstitucionais pelo Judiciário brasileiro, deixando claro que o controle da constitucionalidade preventivo, especialmente no Brasil, ganha dimensão política e foge das proposições do direito.

A inconstitucionalidade e o interesse público são fundamentos do veto, mas deve haver motivos para apor-se o veto, seja pelo primeiro, seja pelo segundo fundamento. Assim, “o veto, como manifestação de discordância, há de ser sempre motivado. Isto



porque o Poder Legislativo, produtor último da lei, há de examinar as ‘razões’ que levaram ao veto do Chefe do Executivo para convencer-se delas” (TEMER, 1990, p. 141). “O veto há de ser sempre motivado, a fim de que se conheça as razões que conduziram à discordância, se referentes à inconstitucionalidade ou à falta de interesse público ou até se por ambos os motivos (...) Além disso, o veto é formal, pois deverá ser feito por escrito, juntamente com suas razões” (MORAES, 1999, p. 491).

Podemos ir além de tais argumentos e dizer que o veto, além de apresentar motivo, deve conter motivação. Lucia Valle FIGUEIREDO (2001, p. 174, 181) explica a diferença:

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

Assim, enquanto o motivo é o pressuposto de fato, o acontecimento no mundo real, a motivação traz por escrito as razões que levaram à prática do ato, é a transcrição dessas razões com a narração dos fatos ajustados à hipótese normativa. Dizer que o veto deve ser fundamentado, significa afirmar que ele deve ocorrer em virtude de uma dada realidade, a qual é narrada, justificada, para gerar efeitos jurídicos. Não houvesse motivo nem motivação, o veto não poderia ser controlado legitimamente. A exigência de fundamentos para o veto implica a possibilidade de controle sobre ele. Tanto controle político na Casa Legislativa, quando da análise do veto, como, pelo menos teoricamente, controle jurídico.

Enfim, o poder de veto do chefe do Poder Executivo, então, não é uma autorização livre para que essa autoridade faça o que bem entenda. Devemos ter presente, e cada vez mais claro, que numa democracia não exis-

tem governos irresponsáveis e seus atos não podem ser aleatórios, contrários à lei ou praticados com finalidade diversa da pública.

### 7. Controle jurídico do veto

Falar de controle jurídico do veto é muito perigoso, em razão tanto do costume existente em nosso país, como das manifestações da doutrina, que não vislumbram essa possibilidade. Também não pretendemos estabelecer aqui que esse controle é indispensável. Apenas pretendemos demonstrar que ele é possível, pelo menos sob o aspecto técnico. Porém, a prática indica a inviabilidade do controle, a não ser para os casos de violenta agressão à democracia.

O fato de o veto ser um ato político não inviabiliza o controle jurídico sobre ele. Isso pode ocorrer em razão do art. 5º, XXXV, da Constituição (a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito) e em razão da supremacia dessa Lei. Como ato político, deverá respeitar limites à sua produção. Assim, não poderá ferir o princípio da legalidade (incluído aí o desvio de poder) e tampouco o princípio da moralidade.

Como bem explica Regis Fernandes de OLIVEIRA (1980, p. 138-139), citando Miguel S. MARIENHOFF e depois DROMI, o regime jurídico do ato político obedece a princípios similares aos do ato administrativo e não podemos chegar ao extremo de entender que devam reger-se por distintos critérios jurídicos. “Do mesmo sentir é Dromi ao afirmar que ‘la causa diferenciador entre las actividades políticas y administrativa, es una cuestión de grado o de intensidad’”.

O ato político (também chamado ato de governo), praticado pelo Poder Executivo, portanto, não nos parece, de fato, ter regime jurídico diferente do ato administrativo. Assim como na esfera do Poder Judiciário uma decisão jurisdicional que reflete na condução dos negócios do Estado não tem forma diferente de uma sentença ou de um acórdão. O ato político, então, podemos apresentar esta

conclusão, tem os mesmos mecanismos de controle encontrados no ato administrativo.

Contudo, considerando que, quando praticado por autoridades do Poder Executivo, o ato político é baixado dentro de uma margem de liberdade muito mais ampla que aquela autorizada ao ato meramente administrativo, entendemos que o ato político praticado pelo chefe do Executivo pressupõe mecanismos de controle mais complexos do que os mecanismos de controle do ato administrativo.

Quanto ao veto, especificamente, encontramos dois grandes problemas para se afirmar a possibilidade de controle judicial dele. O primeiro decorre da existência de um controle político, realizado pelo Congresso Nacional, assim que ele é produzido e antes de o projeto estar pronto como lei. O Congresso examina todos os elementos do veto, formais e materiais, tanto a forma como o conteúdo do ato. Mas não podemos esquecer que se trata de um exame político.

O segundo grande problema é que o veto é um ato de competência daquele que exerce o cargo de presidente da República. “É direito inerente à função e não à pessoa, quando implica interferência na elaboração da lei” (MENEZES, 1999, p. 321). Decorre daí que, mesmo havendo um controle jurídico sobre o veto, declarada a sua nulidade, o máximo que pode acontecer é o retorno do projeto de lei para novo prazo de manifestação do chefe do Executivo, quando ocorrerá sanção ou novo veto, sendo o segundo ato o mais provável.

Assim, parece absurdo falar-se em controle jurídico do veto. Segundo Bernard SCHWARTZ (1966, p. 129), no direito norte-americano, o poder de veto não conhece restrições. O presidente da República tem liberdade para expressar sua vontade de vetar um projeto sem limitações quanto ao mérito da decisão. O presidente, segundo o autor,

“pode aprovar ou vetar um projeto por motivos puramente pessoais. A antiga opinião de que o seu poder de veto devia ser exercido exclusivamente

para impedir qualquer legislação inconstitucional foi definitivamente repudiada. A Constituição faz o veto do Presidente girar em torno da questão de saber se ele aprova o projeto ou não. O termo ‘aprovar’ é bastante amplo para ser empregado em relação com a restrita interpretação de que o Presidente é apenas autorizado a negar a sua assinatura quando o motivo para desaprovação do projeto seja a sua invalidade. Não se pôde encontrar palavra melhor na língua para definir a idéia de aceitar os méritos do projeto”.

Apesar de todos os argumentos apresentados, existem outros favoráveis ao controle do veto. Podemos dizer, em primeiro lugar, que o decurso do prazo previsto para a manifestação do presidente torna o veto nulo, sem que o projeto de lei retorne para nova manifestação do chefe do Executivo. O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou nesse sentido:

EMENTA – Veto – Aposição tardia – Efeitos.

A aposição tardia do veto convalida a lei e cancela a mácula de inconstitucionalidade decorrente da ausência de iniciativa por parte do Executivo.

(STF, Rec. Extr. Nº 34.746, 2ª Turma, Rel. Min. Henrique D’Ávila, in DJU, de 17.4.1961, p. 34)\*.

Por outro lado, devemos observar que a Constituição exige que o veto seja fundamentado (na inconstitucionalidade ou no interesse público). Assim, outra possibilidade de controle jurídico dele é a inexistência, a ausência de fundamentação, portanto, que o torna nulo. Mas, não tendo sido derrubado pelo Congresso, que analisa aspectos materiais e formais do ato, é possível falar-se em controle pelo Judiciário? Entendemos que é o caso de intervenção do Poder Judiciário, apesar da afirmação de ter havido controle político. Caso chegue a uma situação

\* Acórdão citado por Ernesto RODRIGUES (1981, p. 120).

dessa, por certo, o Congresso estará totalmente submisso ao Poder Executivo. O fundamento do veto proporciona o debate político, debate que extrapola as paredes do Congresso, com repercussão social. Mesmo considerando que o projeto de lei volta para manifestação do chefe do Executivo, é preciso declará-lo nulo, proporcionando o debate político, evitando uma concentração ainda maior das competências do nosso já “super” presidente da República. De mais a mais, a autoridade que ocupa o cargo, na oportunidade da nova manifestação, pode ser outra.

De um modo geral, podemos dizer que toda afronta manifesta ao princípio da legalidade (no caso, uma inconstitucionalidade manifesta) contida no veto deve ter como consequência a declaração de nulidade pelo Poder Judiciário. No mínimo, porque existe uma afronta à Constituição que, não sendo sanada, abre as portas para a concentração de poderes nas mãos do presidente, podendo chegar a uma ditadura, o que não é muito difícil em nossa América Latina.

Conclusão mais difícil reside no caso de haver desvio de finalidade ou imoralidade, na prática do ato. Nesses casos, desde que o veto seja declarado nulo, certamente voltará para nova manifestação do chefe do Executivo. Nesse caso, entendemos que o apelo ao Poder Judiciário se justifica pelo perigo de uma ditadura.

É muito fácil aceitar, no direito norte-americano, que o poder de veto não deva sofrer restrições, conforme dito por Bernard SCHWARTZ (1966). Numa democracia bem sedimentada, como a deles, é até estranho pensar que o presidente possa praticar um ato desse porte de modo viciado. Contudo, no Brasil, com fragilidade democrática, onde a história indica o perigo de ditadura e, também, onde as atribuições do presidente indicam uma concentração exagerada de poder nas mãos dessa autoridade, pensar em controle judicial do veto em razão de imoralidade ou desvio de finalidade não nos parece algo tão absurdo. Importa, aqui, a manutenção da democracia.

Mesmo considerando que, depois de declarado nulo o veto por tais fundamentos, o projeto de lei volta possivelmente para manifestação da mesma autoridade que praticou o ato de modo viciado, pensamos que é importante o controle judicial. Pensamos, porém, que isso deva ocorrer em casos extremos e não como regra. A manifestação do Judiciário, aqui, tem função pedagógica. Serve para educar a autoridade e o povo. É lição de democracia que devemos ter em casos extremos.

### *Conclusões*

1– Legitimado nos primeiros modelos de presidencialismo como mecanismo utilizado pelo Executivo para impedir os excessos do Legislativo na produção da lei, o veto passou a ser instrumento de atuação positiva do presidente no processo legislativo. Assim, ele passou a evitar não apenas os excessos do Legislativo como também passou a utilizar o veto para obter a aprovação de um projeto de lei de seu interesse.

2– Conforme a Constituição brasileira, o presidente deve fundamentar o veto em razões de inconstitucionalidade ou de interesse público. O primeiro fundamento proporciona um controle preventivo da constitucionalidade. O segundo, autoriza o presidente a rejeitar projetos impróprios àquilo que ele entende ser interesse público, pois ele foi eleito pelo povo em decorrência de um programa de governo aprovado nas urnas, pelo menos em tese. Daí ser o interesse público aquilo que ele entende adequado ao seu programa de governo, mas deve haver fundamentação.

3– Os fundamentos do veto, contudo, devem ser reais e apresentados por escrito. Essa motivação do veto é que possibilita o debate político no Congresso quando da apreciação do veto. Por outro lado, a motivação também torna possível o seu controle judicial: a) quando não houver motivação, o veto não estará fundamentado, o que contraria a Constituição e o torna nulo; b) quan-

do não existirem no mundo real os motivos que levaram ao veto, ele também é nulo; c) quando o veto for apostado fora do prazo ou por autoridade incompetente, ele também é nulo. Em todos esses casos, é perfeitamente possível falar-se em controle jurídico do veto.

4– O controle jurídico do veto, contudo, é bastante questionável porque o ato presidencial passa, sempre, pelo crivo do Legislativo, órgão de controle dos excessos do chefe do Executivo. Porém, no Brasil, o presidente é uma autoridade que concentra grande número de atribuições e mantém as decisões mais importantes do Estado sob seu comando. Há carência de mecanismos de contenção de seus excessos.

5– O Judiciário é órgão importantíssimo nesse sistema de contenção de excessos do presidente e não pode desprezar esse seu mister. O controle judicial do veto, então, sendo tecnicamente possível, deve ocorrer em casos de abusos extremos, de ilegalidade manifesta. Inclusive quando de ilegalidade por insuficiência ou ausência de motivo ou motivação. Tal controle é necessário como mecanismo de controle do poder pelo poder num Estado em que o Executivo concentra sob seu comando as decisões mais importantes. O controle vem como possibilidade de manutenção da democracia num país de diversas ditaduras, vem como instrumento pedagógico, impondo limites à autoridade e provocando debate popular sobre os fundamentos do veto baixado de forma ilegal.

### Bibliografia

- ACCIOLI, Wilson. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Do processo legislativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- MENEZES, Aderson de. *Teoria geral do Estado*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *Do espírito das leis*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).
- MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Ato administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.
- RODRIGUES, Ernesto. *O veto no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.
- SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.