

ano 13 - n. 53 | julho/setembro - 2013
Belo Horizonte | p. 1-274 | ISSN 1516-3210
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

Revista de Direito
ADMINISTRATIVO &
CONSTITUCIONAL

A&C

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2013 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 - 16º andar - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados
são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Supervisão editorial: Marcelo Belico
Revisão: Crísthiane Maurício
Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Lucieni B. Santos
Marilane Casorla
Bibliotecário: Ricardo Neto - CRB 2752 - 6ª Região
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11,
(jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá
em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Periódico classificado no Estrato B1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral
Romeu Felipe Bacellar Filho

Diretor Editorial
Paulo Roberto Ferreira Motta

Editores Acadêmicos Responsáveis
Ana Cláudia Finger
Daniel Wunder Hachem

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ari Sundfeld (PUC-SP)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Delpiazzi (Universidad de La República – Uruguai)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Cármén Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clovís Beznos (PUC-SP)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Eros Roberto Grau (USP)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Carlos Abraão (UEL)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Yara Stroppa (PUC-SP)

Homenagem Especial

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

A retratação do veto do Chefe do Poder Executivo

Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz

Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.
Diretor da Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª
Região (EMAGIS). *E-mail:* <gthompson@trf4.jus.br>.

Resumo: O presente artigo tem como objetivo verificar se é compatível com o sistema constitucional a retratação, pelo Chefe do Poder Executivo, do veto por ele lançado a projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo e submetido à sua apreciação. A análise é realizada a partir da doutrina nacional e estrangeira e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, concluindo-se pela negativa de tal possibilidade.

Palavras-chave: Retratação. Poder de veto. Chefe do Poder Executivo.

*The President can not recall a veto though it is signed under a
misapprehension...*

(Watson, David. *The Constitution of the United States*. Chicago:
[s.n], 1910. v. 1, p. 375)

A Constituição Federal de 1988, seguindo a tradição constitucional desde a Carta Imperial de 1824, mantém o instituto do veto, isto é, autoriza a Lei Maior que o Chefe do Poder Executivo recuse sanção a projeto de lei já aprovado pelo Legislativo, dessa forma impedindo a sua transformação em lei (art. 66, §1º, da CF/88).

A propósito, diz Harold Laski, ao examinar a experiência constitucional norte-americana, *verbis*:

The President has also the veto power, in its various forms, as a method of influence. No one now accepts the view of Washington that a Bill should be vetoed only upon the ground of its probable unconstitutionality. "If anything has been established by actual practice", wrote President Taft, "it is that the President, in signing a Bill, or returning it unsigned,

must consider the expediency and wisdom of the Bill, as one engaged in legislation and responsible for it. The Constitution used the word "approve"; and it would be a narrow interpretation to contract this into a mere decision as to legal validity". This is the generally accepted view ... On the whole, it cannot be said that the power is a great one, or that it has been widely used; and Congress can always overrule the President by a two-thirds majority of the members who constitute a quorum in either House. Eight Presidents (seven of them in office before the Civil War) did not exercise their veto power at all. Of the earlier Presidents, Washington exercised it twice, Madison on six occasions, and Monroe once. Jackson vetoed twelve measures, and Tyler nine. In the post-Civil War period, Grant vetoed forty-three Bills, Roosevelt forty, and Woodrow Wilson twenty-six. Cleveland vetoed no less than 358 measures; but the vast majority of them were private pensions Bills of an indefensible character. The passage of a Bill over the President's veto is infrequent.¹

O ponto nodal da questão está em se saber se a Constituição admite a possibilidade de retratação de um veto pelo titular do Poder Executivo.

A doutrina, em expressiva maioria, responde pela negativa, concluindo que o uso do veto não permite arrendimento e, uma vez lançado, é irretirável.

Pontes de Miranda, com insuperável clareza, expõe esse princípio de Direito Constitucional com estas palavras, *verbis*:

Vetado o projeto de lei, não pode o Poder Legislativo resolver corrigi-lo e submetê-lo a novas discussões. *A fortiori*, pedir que o Presidente da República lho devolva, para que, antes da sanção, se emende. Os trâmites da elaboração das leis são irreversíveis. Também o Presidente da República que exerceu o direito de vetar, não pode penitenciar-se, e revogar, ou modificar o veto. Se vetou totalmente o projeto de lei, não lhe é permitido passar ao veto parcial. Se só parcialmente o vetou, não se lhe concede vetá-lo duas vezes, em parte, ou mais de uma vez no todo.²

¹ LASKI, Harold J. *The American Presidency: an interpretation*. 3rd impression. London: George Allen & Unwin Ltd, 1952. p. 147-8. Nesse sentido, ainda, as obras de MARKS, Thomas C; COOPER, John F. *State Constitutional Law*. St. Paul: West Publishing Co., 1988. p. 57-61, e BARRON, Jerome A.; DIENES, C. Thomas. *Constitutional Law*. 7th ed. St. Paul: West Publishing Co., 2009. p. 168-176.

² PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1/69*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. III, p. 322. Nesse entendimento, ainda, os seguintes autores: MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948. v. 2, p. 178, n. 364; LEAL, Aurelino. *Theoria e prática da Constituição Federal Brasileira*: parte primeira. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia. Editores, 1925. p. 851; RODRIGUES, Ernesto. *O veto no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 52; SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros. p. 227-8, n. 17; MELO FILHO, José Celso de. *Constituição federal anotada*. 2. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 224.

Em tal sentido, anotou o consagrado Professor Mario Casasanta, em sua clássica tese de concurso *O poder de veto, verbis*:

Pergunta-se se, tendo devolvido o projeto, com os motivos do veto, pode o presidente, ainda dentro dos dez dias úteis, ou mudar de resolução, não o vetando, ou, tendo-o vetado parcialmente, querer vetá-lo em outra parte.

Paulo de Lacerda responde negativamente às duas hipóteses. O veto é ato único e irretroatável. O presidente pode usá-lo só uma vez, e, uma vez usado, não pode arrepender-se. Tem de passar pelos trâmites que a constituição lhe determina.

O veto não tem a mesma sorte que a sanção: uma vez posta a assinatura no projeto, torna-se lei, ainda que se não devolva ao legislativo, ao passo que o veto se malogra, com a não devolução, dentro dos dez dias úteis.

Watson, *Constitution of the Unites States*, I, p. 363, dá-nos conta de uma decisão nesse sentido. Como um governador sancionasse um projeto e sobreviesse o encerramento das sessões legislativas, o presidente do senado, que veio a substituí-lo, encontrou o projeto e opôs-lhe veto, não obstante a sanção. Decidiu-se que a sanção do governador fôra definitiva, sendo nula, por isso mesmo, a ação do segundo.

Quanto à irretroatabilidade, parece não haver dúvida.

Ela decorre do texto, que não prevê senão uma remessa do projeto do legislativo para o executivo e uma devolução do executivo para o legislativo.

É o que ocorre nos Estados Unidos.

Woodburn, *apud* Aurelino Leal, *Teoria e Prática*, p. 851:

“O presidente Grant, em 15 de agosto de 1876, vetou o projeto relativo à venda de terras de índios, enviando sua mensagem de veto ao senado. Antes, porém, que esta câmara tivesse tomado conhecimento dela, recebeu do presidente outra dizendo que o veto fôra prematuro e pedindo que o projeto lhe fosse devolvido para ser assinado. Travou-se debate para saber se o presidente podia reconsiderar o veto. Foi geralmente sustentado que ele não tem tal poder e que o único efeito da segunda mensagem era induzir a aprovação da mensagem sobre o veto.”

A irretroatabilidade decorre do texto, porque não a prevê, mas essa unicidade pode ser posta em dúvida, com alguma razão.³

Na mesma linha, sinalou Paulo de Lacerda, *verbis*:

482 – De resto, o poder de vetar é indelegável, e o veto irretroatável, tal como o de sancionar e a sanção. Trata-se de atribuição pessoal

³ CASASANTA, Mario. *O poder de veto*. Belo Horizonte: Os Amigos do Livro, [s.d.]. p. 250-2.

do Presidente da Republica, e que ele pode usar uma unica vez a cada projecto; mas que, em usando-a, esgota essa mesma respectiva attribuição. É o que se verifica nos preceitos constitucionaes acerca do instituto.⁴

Ao dissertar acerca da matéria, à vista do sistema constitucional americano, escreveu James Woodburn, *verbis*:

President Grant on August 15, 1876, vetoed a bill for the sale of certain Indian lands. He sent his veto message to the Senate, but before that body had acted upon it a message was received from the President, saying that his veto was premature, and he requested that the bill be returned to him that he might sign it. A discussion arose as to whether the President could recall a veto message. It was generally held that the President had no such power, and the only effect of the second message was to induce the passage of the bill over the veto.⁵

No mesmo itinerário de pensamento, conclui Watson, *verbis*:

The President can not recall a veto though it is signed under a misapprehension and it was held by the Virginia Court of Appeals in *Wolfe v. McCaull*, that the legislature could not recall a bill which had been sent to the governor for his approval.⁶

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Representação nº 432-DF, em 22 de janeiro de 1960, sendo relator o Ministro Ary Franco, teve a oportunidade de se pronunciar a respeito de retratação do veto.

O acórdão possui a seguinte ementa, *verbis*: “O poder de veto, se usado pelo executor não pode ser retratado”⁷

Em seu voto, disse o relator, o eminente e saudoso Ministro Ary Franco, *verbis*:

Sr. Presidente, como viu o Tribunal, do relatório e das exposições feitas pelo Dr. Procurador Geral da República e pelo ilustre advogado que ocupou a tribuna, depois de vetado um projeto de lei, o governador do Estado

⁴ LACERDA, Paulo de. *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Livraria Azevedo, [s.d]. v. 2, p. 292, n. 482.

⁵ WOODBURN, James A. *The American Republic and its Government*. 2nd ed. London: G. P. Putnam's Sons, 1916. p. 156.

⁶ WATSON, David K. *The Constitution of the United States: its History Application and Construction*. Chicago: Callaghan & Company, 1910. v. 1, p. 375.

⁷ *In RTJ* 13/89.

de Pernambuco se dirigiu a Assembléa Legislativa, pedindo-lhe que devolvesse o mesmo, dizendo que vira estar errado e não ser de subsistir o veto. Daí a sanção da lei votada pelo Legislativo estadual. Como disse o ilustre advogado, o que o governador fêz foi vetar e desvetar. O problema é saber se é lícito ao governador, depois da devolução à Assembléa Legislativa do projeto vetado, retratar-se. O ilustre advogado, a meu vêr, não deixou pedra sôbre pedra. Trouxe a atenção do Tribunal opiniões de todos os tratadistas na matéria, inclusive comentadores nacionais, a começar por Paulo Lacerda, na vigência da Constituição de 1891, e o seu excelente comentário sôbre a Constituição, particularmente, os ensinamentos a respeito de Mario Casasanta, na sua tese de concurso "O Poder de veto", que tenho em mãos, em que se diz, incisivamente "– o presidente pode usá-lo só uma única vez e, uma vez usado, não pode arrepender-se. Tem de passar pelos trâmites que a Constituição lhe determina". Páginas adiante, êle timbra em mostrar que o que perfaz o veto é a devolução. Ora, desde que o Governador havia vetado a lei, a solução estaria naquilo que por vêzes, é usado pelo Presidente da República e foi pôsto em relêvo pelo ilustre advogado, com muita oportunidade: é aconselhar o Congresso a rejeitar o veto (no caso, seria a Assembléa Legislativa). Longe do entendimento que dá o Dr. Procurador Geral da República ao assunto, em penso que o Governador bem se houve nesta representação, porque atenta contra a independência e harmonia dos poderes e torna inconstitucional a lei.⁸

E o Ministro Nelson Hungria, ao proferir o seu voto, assinalou, *verbis*:

Sr. Presidente, também entendo que, se admite a possibilidade da retratação de um veto, a lógica nos levaria à conclusão de que o Governador poderia, igualmente, revogar a sanção, desde que ainda não expirado o prazo que tinha, para esta.

É verdade que houve um acôrdo, uma *entente* entre a Assembléa Legislativa e o Governador, mas, quando estão em jôgo interêsse público e um preceito constitucional, em face do qual não é possível que dois Podêres se entendam, para que um interfira na órbita do outro, não pode haver essa transação ou acomodação recíproca. A Assembléa Legislativa, ao receber o veto do Governador, não podia, a seguir, renunciar o direito de apreciá-lo, para aceitá-lo ou rejeitá-lo.

Assim, estou de acôrdo com o voto do Sr. Ministro Relator.⁹

Nessa conformidade, à vista dos princípios sucintamente expostos, da *communis opinio doctorum*, da doutrina estabelecida, generalizada e definitivamente

⁸ In RTJ 13/91.

⁹ In RTJ 13/91.

consagrada (*Bewährte Lehre*), aceita por mestres de consolidado prestígio, é lícito concluir que o poder de veto, previsto no artigo 66, §1º, da Carta Política, somente pode ser utilizado pelo Chefe do Poder Executivo uma única vez e, uma vez usado, é irretroatável.

Para finalizar, seja-me permitido colacionar o depoimento do Presidente Theodore Roosevelt acerca da importância e da gravidade da utilização do “veto power”, *verbis*:

It is customary to speak of the framers of our Constitution as having separated the judicial, the legislative and the executive functions of the government. The separation, however, is not in all respects sharply defined. The President has certainly most important legislative functions, and the upper branch of the national legislature shares with the President one of the most important of his executive functions; that is, the President can either sign or veto the bills passed by Congress, while, on the other hand, the Senate confirms or rejects his nominations. Of course the President can not initiate legislation, although he can recommend it. But unless two-thirds of Congress in both branches are hostile to him, he can stop any measure from becoming a law. This power is varyingly used by different Presidents, but it always exists, and must always be reckoned with by Congress.¹⁰

Nessa mesma linha, ainda, o pensamento do Presidente Calvin Coolidge, *verbis*:

When I took office I gave an oath to support the Constitution of the Unites States. [...] My oath was not to take a chance on the Constitution; it was to support it. When the proponents of this measure do not intend to jeopardize their safety by acting under it, why should I jeopardize my oath by approving it?

We have had too much legislating by clamor, by tumult, by pressure. Representative government ceases when outside influence of any kind is substituted for the judgment of the representative. This does not mean that the opinion of constituents is to be ignored. It is to be weighed most carefully... Opinions and instructions do not outmatch the Constitution. Against it they are void.¹¹

¹⁰ *In Presidential Addresses and State Papers of Theodore Roosevelt*: part one. New York: P. F. Collier & Son Publishers, [s.d.], p. 2-3.

¹¹ COOLIDGE, Calvin. *The Price of Freedom: Speeches and Addresses*. London: Charles Scribner's Sons, 1924. p. 406-7.

Com efeito, a instituição do veto pelas Constituições visou a atender a uma necessidade universalmente sentida, qual seja, a de fornecer meios ao Executivo de expungir dos textos legislativos “pingentes” ou “caudas”, ou *riders*, como os autores americanos os denominam, acrescentados pelos parlamentares no decorrer do processo legislativo.

A gravidade dessa medida, quando utilizada pelo titular do Executivo, pois o coloca na posição de defensor da Carta Magna, exercendo um verdadeiro controle preventivo para resguardá-la de qualquer violação ao seu texto, resultante da entrada em vigor de uma lei inconstitucional, implica, uma vez aposto o veto, a impossibilidade de sua posterior retratação.

Verba clara non admittunt interpretationem, neque voluntas conjecturam.

The Recall of the Veto of the Chief Executive

Abstract: This paper aims to verify whether it is compatible with the constitutional system the recall, by the Chief Executive, of the veto he cast over a bill approved by the Parliament and submitted to him. The analysis is conducted from the national and foreign doctrine and jurisprudence of the Brazilian Supreme Court, concluding by the negative of such possibility.

Key words: Recall. Power of veto. Chief Executive.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. A retratação do veto do Chefe do Poder Executivo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 169-175, jul./set. 2013.

Recebido em: 06.11.2012

Aprovado em: 11.07.2013