

ano 13 - n. 51 | janeiro/março - 2013
Belo Horizonte | p. 1-310 | 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 - 15º/16º andares - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Supervisão editorial: Marcelo Belico

Revisão: Cristhiane Maurício
Luiz Fernando de Andrada Pacheco
Marilane Casorla

Bibliotecários: Izabel Antonina de A. Miranda - CRB 2904 - 6ª Região

Ricardo Neto - CRB 2752 - 6ª Região

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

Capa: Igor Jamur

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

Projeto gráfico: Virgínia Loureiro

Diagramação: Karine Rocha

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

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa especialmente credenciada pelo Ministério da Educação – Portaria nº 2.012/06), 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 revista está indexada 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)
Cármem 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)

Desvendando alguns sentidos sobre o veto presidencial

Mariana Barbosa Cirne

Mestre em Direito, Estado e Constituição (UnB). Especialista em Direito Público (UnP) e em Processo Civil (IDP). Bacharela em Direito (UFPE). Procuradora Federal (AGU). Coordenadora do Centro de Estudos Jurídicos da Presidência da República (PR).

Victor Hugo Passos Ferreira

Graduando em Direito (UniCEUB). Estagiário do Centro de Estudos Jurídicos da Presidência.

Resumo: Este artigo trata sobre a possibilidade do veto presidencial nos projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional. Diante da escassez de estudos no Direito sobre o tema, este trabalho analisará a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo na tomada de decisão do processo legislativo brasileiro, destacando-se a importância da separação de poderes e as suas particularidades procedimentais. O objetivo deste trabalho é apresentar a complexidade da formação legislativa nacional e as relações entre poderes que acontecem no seu desenvolvimento.

Palavras-chave: Processo legislativo. Veto. Poder Executivo. Poder Legislativo.

Sumário: **1** Introdução – **2** O processo legislativo – A relação entre poderes e a sua distância do Direito – **3** A sanção e o veto presidenciais – **4** O veto presidencial – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

Caso qualquer estudante ou pesquisador busque conhecer os sentidos da sanção e do veto presidenciais nos muitos livros de Direito Constitucional, certamente encontrará poucas páginas sobre o assunto. Nos raros trabalhos que se debruçaram sobre o tema, apesar de sua incontroversa relevância jurídica e política, os professores se resumem a descrever aquilo que já se encontra expresso no texto constitucional de 1988.

Essa observação pode ser comprovada em menos de 1 (uma) página completa de José Afonso da Silva¹ e de Uadi Lammêgo Bulos,² ou em 5 (cinco) páginas de Alexandre de Moraes,³ com amplo destaque (quase três páginas de acórdãos) nesse último trabalho para posições jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal. Diante desse quadro de carência de pesquisa sobre a sanção e o veto, a pergunta que merece ser feita é a seguinte: não existem outros aspectos importantes — e pode-se dizer até essenciais — sobre esses institutos que mereceriam maiores destaques da doutrina constitucional?

Apenas para que se tenha uma dimensão do quanto a sanção e o veto fazem parte da rotina dos Poderes Executivo e Legislativo, apenas em 2011 a Presidência da República analisou 245 projetos de lei, decidindo pela sanção de 122 (cento e vinte e dois) deles, pelo veto parcial de 25 (vinte e cinco) e pelo veto integral de 9 (nove).⁴

Exatamente por ser um interessante aspecto do dia a dia do Poder Executivo (ao dialogar com seus Ministérios para a construção de uma posição a ser tomada pela Presidência da República) e do Poder Legislativo (ao apreciar se devem, ou não, ser mantidos os vetos presidenciais) é que se propõe nesta pesquisa um estudo sobre o veto presidencial. Apesar de se materializar em um ponto central na articulação entre o Poder Executivo e o Legislativo, poucos⁵ são os estudos no Direito sobre a sua dinâmica e os seus reflexos no ordenamento normativo brasileiro.

A metodologia de pesquisa deste estudo terá como pano de fundo 2 (dois) pontos centrais: a) a separação entre os poderes e b) a importância do processo legislativo para o Direito. Esses dois aspectos irão permear todo o desenvolvimento deste artigo científico. A observação não se resumirá ao texto constitucional, almejando entender um pouco mais da sua prática. O alvitre deste trabalho é apresentar a dinâmica da Presidência da República, em suas decisões, e o procedimento de

¹ SILVA. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 525-526.

² BULOS. *Constituição Federal anotada*, p. 886.

³ MORAES. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, p. 1087-1092.

⁴ Dados no Portal da Legislação da Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

⁵ Ilustrando o descaso da academia quanto ao tema do processo legislativo (gênero que engloba a sanção e o veto), Felipe de Paula aponta que em uma pesquisa, no ano de 2010, no Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) utilizando-se como palavras-chave “processo legislativo” apenas 4 (quatro) grupos foram localizados. Em contrapartida, caso se procure grupos utilizando-se as palavras “direitos fundamentais”, poder-se-á identificar 170 (cento e setenta) grupos acadêmicos (cf. PAULA. *Processo legislativo, doutrina e academia: hipóteses de afastamento e efeitos deletérios*. *Fórum Administrativo – FA*).

análise dos vetos no Congresso Nacional, abrindo-se, com isso, uma oportunidade para debates sobre o veto.

A primeira parte do trabalho fala um pouco sobre o processo legislativo, com especial destaque para a relação entre os poderes e para os reflexos na produção das normas jurídicas. O tópico seguinte discorrerá sobre a sanção e o veto em seu trâmite nos seguintes âmbitos: a) Presidência da República e b) Congresso Nacional, apontando em tais procedimentos particularidades que foram de forma insuficiente — ou nada — exploradas em trabalhos de Direito Constitucional.

A proposta é exatamente essa: sair da teoria e mostrar um pouco como o veto presidencial funciona na vida real, inserindo-se nesta discussão a complexidade da relação entre o Executivo e o Legislativo, bem como uma proposta diferente para as pesquisas em Direito.

2 O processo legislativo – A relação entre poderes e a sua distância do Direito

Para um trabalho na área do Direito que pretenda entender a estrutura do veto presidencial, alguns aspectos preliminares aparecem como imperativos. O primeiro deles, certamente, é a identificação de que o veto consiste em uma forma de embate entre dois poderes.⁶ Ora, trata-se da discordância — seja política ou/e jurídica — do Presidente da República (Poder Executivo) com um projeto de lei que foi aprovado pelo Congresso Nacional (Poder Legislativo).

Então, o primeiro elemento que merece estudo é o embate entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Uma das pesquisas do projeto *Pensando o Direito*⁷ pode ajudar na tarefa de entender essa relação entre os poderes e como se deu o seu surgimento. Retomando o pensamento iluminista, o relatório final da pesquisa sobre separação de poderes parte da ideia central de liberdade como um ponto fundamental para se pensar numa forma de divisão do poder para gerir o Estado.⁸ Para a pesquisa, isso significa que, em prol da defesa do liberalismo constitucional, os ideais de tripartição de poderes foram impulsionados para o que seria uma forma eficaz

⁶ No vocabulário da Política, após apresentar o sentido do verbo *vetare*, que em latim significa proibir, Octaciano Nogueira Filho explica que o veto é o “direito que assiste ao Chefe de Estado de recusar sua sanção a uma lei votada pelas Câmaras Legislativas” (cf. NOGUEIRA FILHO. *Vocabulário da política*, p. 445).

⁷ LOIS (Coord.). *Separação de poderes: vício de iniciativa*, p. 16-17.

⁸ No mesmo sentido, ver: HETSPER. O poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, p. 220.

de limitar o exercício do poder absoluto. Ainda segundo o relatório da pesquisa, na época das ideias embrionárias⁹ que ensejaram a separação de poderes, muito já se teorizava no sentido de balancear e controlar as relações de poder.¹⁰ Tanto é assim que se falava em Governo misto (Rei, Lordes e os Comuns), *checks and balance* (freios e contrapesos) e no desenvolvimento da doutrina de separação de poderes.

O que se pretendia, e com o advento dessa nova doutrina foi possível, era restringir o poder do Rei ao veto e vinculá-lo a uma função legislativa que atuasse independentemente dos seus desejos. O Poder Legislativo ficaria restrito à criação de leis. A função judicial, por sua vez, deveria ser exercida por um órgão independente (o que divergia do modelo inglês, em que a função judicial era vinculada ao Legislativo).

Segundo o relatório da pesquisa *Pensando o Direito*,¹¹ o contexto político inglês influenciou e direcionou Montesquieu a concretizar sua teoria sobre a separação de poderes em seu livro *Do espírito das leis*. Em seu trabalho, Montesquieu¹² consagrou que não existe liberdade quando em um só corpo estão reunidos o Poder Executivo e o Legislativo, já que “se poderá temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado criem leis tirânicas para executá-las tiranicamente”. Apesar de se saber que uma visão de separação de poderes calcada em Montesquieu¹³ (um pensador de um contexto diverso do de hoje)¹⁴ pode parecer pobre, não se olvide a importância da divisão do poder como forma de evitar uma ditadura,¹⁵

⁹ Aderson de Menezes enumera como principais precursores da teoria de separação de poderes Aristóteles e Locke (cf. MENEZES. *Teoria geral do Estado*).

¹⁰ Para um aprofundamento sobre a relação de poderes e o papel da Revolução Francesa recomenda-se: TEIXEIRA. *A trajetória do poder regulamentar no pensamento político francês e seus reflexos no Brasil: um olhar para além dos manuais jurídicos*, f. 52-65.

¹¹ LOIS (Coord.). *Separação de poderes: vício de iniciativa*, p. 16-17.

¹² MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*, p. 163-170.

¹³ Charles Montesquieu, filósofo, cientista político e escritor francês, nasceu em 18 de janeiro de 1689, no Palacete de la Brède, nas proximidades de Bordeaux-FR, e foi um dos grandes precursores do pensamento iluminista. Famoso por escrever sua maior obra *O espírito das leis*, morreu em Paris no dia 10 de fevereiro de 1755.

¹⁴ Para uma reflexão sobre a obra de Montesquieu e os seus reflexos em nossas construções políticas atuais, ver: CASTRO. Violência, medo e confiança: do Governo misto à separação de Poderes. *Revista Forense*, p. 157-180.

¹⁵ Apesar deste trabalho se debruçar sobre a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, há quem defenda um quadro atual de domínio do Poder Judiciário sobre os outros poderes. Interessante exemplo é o seguinte trabalho: PICARDI. *Jurisdição e processo*. Ainda sobre esse tema, Antonio Carlos Alpino Bigonha e Luiz Moreira ressaltam que: “Acossado por um sistema jurídico que entende o Parlamento como maculador da pureza herdada da assembléia constituinte, a sociedade

o que permanece válido mesmo nos dias de hoje. Como ponderado por Aderson de Menezes, a separação de poderes se “firmou, na esfera do constitucionalismo, como um princípio impostergável a prol das liberdades individual e pública”.¹⁶

Juntamente por essa premissa (a separação de poderes), não se pode perder de vista a importância de um texto constitucional para essa relação, com limitação entre os poderes. Ressaltando a importância do Estado de direito, Norberto Bobbio retoma exatamente essa intrínseca relação, necessária ao constitucionalismo, entre o Estado e o Direito. O autor fala do:

[...] “Estado de direito”, isto é, do Estado que tem como princípio inspirador a subordinação de todo poder ao direito, do nível mais baixo ao nível mais alto, através daquele processo de legalização de toda ação do governo que tem sido chamado, desde a primeira constituição escrita da idade moderna, de “constitucionalismo”.¹⁷

Quando Madison escreveu “Federalista nº 10”, ele ressaltou a grande vantagem de uma constituição: conter e controlar a violência das facções.¹⁸ O próprio autor advertiu que muitas decisões seriam tomadas sem justiça e sem levarem em consideração os partidos minoritários, por uma maioria arrogante e interesseira.

Como proposta de solução para os malefícios das facções, Madison identificou dois possíveis processos: a) a remoção de suas causas ou b) o controle de seus efeitos.

Ao abordar as causas das facções, Madison propôs dois possíveis remédios: a) a destruição da liberdade ou b) fazer com que todos os cidadãos tenham a mesma opinião.¹⁹ Contudo, em seguida, verificou que nenhuma das duas soluções era factível. A liberdade é essencial como o ar, não podendo ser retirada das facções. Além disso, é preciso reconhecer que sempre haverá opiniões diferentes, pois isso está na essência dos homens.

vê-se alijada de formas de expressão de vontade e de representação, operada por um ativismo judicial que passa a ser o titular da formulação, da interpretação e da efetividade das normas, reunindo, sob seu arbítrio, as prerrogativas legislativa, judicativas e executivas (cf. Apresentação. In: ACKERMAN. *A nova separação dos Poderes*, p. xii).

¹⁶ MENEZES. *Teoria geral do Estado*, p. 248.

¹⁷ BOBBIO. *O futuro da democracia*, p. 170.

¹⁸ O autor define as facções como “um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sobre um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade” (MADISON. Federalista nº 10 e nº 51. In: HAMILTON; JAY. *O federalista*, p. 148).

¹⁹ MADISON. Federalista nº 10 e nº 51. In: HAMILTON; JAY. *O federalista*, p. 147-148.

Desenvolvendo o seu raciocínio, sem deixar de reconhecer a permanência de paixões e interesses nas pessoas, Madison identificou a importância da legislação moderna²⁰ para a coordenação desses interesses em choque. Contudo, conclui que isso não bastaria para remover as causas pelas quais existem facções.²¹ Madison, então, atribuiu um importante papel às constituições, mas advertiu que isso não seria suficiente para conter os interesses e paixões (as facções).

Como não encontrou uma maneira de conter o problema das facções nas causas, Madison passou para uma abordagem sobre o controle de seus efeitos. Aqui ele vislumbrou os benefícios de uma república. Para chegar a tal conclusão, propôs dois caminhos: a) evitar a ocorrência simultânea das mesmas paixões ou interesses por parte da maioria ou b) tornar essa maioria incapaz, explorando o seu número e situação local, de elaborar e pôr em execução esquemas de opressão.²²

Em resumo, o que Madison pregou foi: não há cura para os males das facções em uma democracia pura.²³ No entanto, em uma república²⁴ grande é possível que a vontade externada pelos representantes do povo seja mais condizente com o bem geral. Segundo ele, os representantes não serão nem poucos (o que evita o conluio), nem muitos (o que previne a confusão de multidões). Além disso, em uma grande república seria mais difícil a utilização de artifícios desonestos. Por fim, registrou que “a Constituição federal apresenta a esse respeito uma feliz combinação: os interesses maiores e de conjunto são tratados pelo Legislativo nacional; os locais e particulares, pelos estaduais”.²⁵

Madison defendeu que a mescla entre os interesses nacionais e locais poderia ser um eficiente mecanismo para conter as facções e seus interesses. Dito de outra forma: o sistema federativo poderia ajudar no balanceamento entre os interesses, defendendo-se as minorias, ao mesmo tempo em que poderia garantir também espaço às majorias.

Jon Elster, em sua análise sobre a experiência americana, também identifica esse problema: “A maioria restringe a minoria; nada mais, nada menos”.²⁶ Por isso, também prega como solução a criação de mecanismos contramajoritários.

²⁰ Essa discussão permanece tão atual que Norberto Bobbio a propõe, muitos anos depois, nos seguintes moldes: *Qual o melhor governo, o das leis ou o dos homens?* (cf. BOBBIO. *O futuro da democracia*)

²¹ *Op. cit.*, p. 150.

²² *Idem.*

²³ Madison vê a democracia pura como “uma sociedade congregando um pequeno número de cidadãos que se reúnem e administram o governo pessoalmente” (*Op. cit.*, p. 150).

²⁴ A República é compreendida como “um governo no qual o esquema de representação tem lugar” (*Op. cit.*, p. 151).

²⁵ *Op. cit.*, p. 153.

²⁶ ELSTER. *Ulisses liberto: estudos sobre a racionalidade, pré-compromisso e restrições*, p. 125.

As teorias descentralizadoras, de uma forma ou de outra, tentam evitar exatamente esse acúmulo de poder em prol de interesses individuais. Para ficar mais claro, pode-se tomar como exemplo o contexto histórico que deu ensejo à elaboração da Constituição de 1988. De 1964 a 1987, o Brasil foi vítima de uma Ditadura Militar que se materializou exatamente no desequilíbrio do poder e na sobreposição do interesse de alguns sobre o interesse da maioria. Foi necessária a conciliação política e social da Constituição de 1988 para a finalidade de equilibrar aquela relação autoritária.²⁷

Levando em conta a interpretação do art. 1º e do art. 2º da Constituição de 1988,²⁸ parece nítido que o constituinte concorda com as correntes que tentam equilibrar a relação entre os poderes. O art. 1º tem por finalidade estabelecer uma organização político-administrativa baseada na necessidade de descentralizar os entes e, por conseguinte, conter os interesses e paixões das facções, confirmando a teoria de Madison.²⁹ O art. 2º, por sua vez, inspirado na doutrina de separação de poderes, leciona a independência e a harmonia entre os poderes, levando em conta as funções típicas que exercem. O art. 2º cria a regra geral que dará ensejo à criação de novos mecanismos contramajoritários,³⁰ para balancear as relações entre os poderes e para limitar interesses que tendem a criar alguma espécie de governo absoluto.

O sistema de freios e contrapesos é justamente a definição dada ao conjunto de mecanismos que derivam e dão legitimidade ao art. 2º da Constituição de 1988, pois é essa estrutura que define as competências e estabelece as formas de controle que cada poder terá de fiscalizar, corrigir ou consentir sobre os atos do outro.³¹

Um bom exemplo desses mecanismos pode ser encontrado no processo legislativo, diante de sua imbricada relação entre o Poder Legislativo e o Executivo³²

²⁷ VIEIRA. Brasil: do golpe de 1964 à redemocratização. In: MOTA (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*, p. 187-188.

²⁸ "Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*).

²⁹ MADISON. Federalista nº 10 e nº 51. In: HAMILTON; JAY. *O federalista*, p. 147-148.

³⁰ ELSTER. *Ulisses liberto: estudos sobre a racionalidade, pré-compromisso e restrições*, p. 125.

³¹ HETSPER. O poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, p. 217.

³² Há quem defenda que deveria existir uma participação mais ativa do Poder Judiciário no processo de elaboração normativa. Nesse sentido: PEREIRA. A legitimidade da jurisdição constitucional do processo legislativo face ao princípio da separação dos poderes no contexto do paradigma do Estado Democrático de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, p. 179-197.

na definição final do texto normativo. Para entender essa relação, parece indispensável a um estudo no âmbito do Direito entender algo de seu contorno constitucional e infraconstitucional.

O processo legislativo está previsto na Constituição de 1988, na Seção VIII, e tem como função ditar os parâmetros procedimentais para a criação de emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.³³ Em atendimento à determinação do parágrafo único do art. 59 da Constituição de 1988, foi editada a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998,³⁴ para dar os contornos normativos desse processo.

Melhor definindo também os procedimentos de construção normativa, há ainda o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.³⁵ No âmbito do Poder Legislativo, por sua vez, a moldura do processo legislativo se encontra disciplinada no Regimento Comum do Congresso Nacional.³⁶

No contexto brasileiro há quem defenda que a separação de poderes, nos moldes da Constituição de 1988, espelha uma tentativa de conter a *hipertrofia* do Poder Executivo na República brasileira.³⁷ No entanto, uma análise nesses moldes pode se apresentar como superficial, já que — como se apresentará — o processo de veto é bem mais complexo do que parece e não se resume na atuação do Presidente da República.

³³ Cf. "Art. 59. [...] Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis" (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*).

³⁴ BRASIL. Lei complementar nº 95, de 25 de fevereiro de 1998. Brasília, 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 25 ago. 2012.

³⁵ BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

³⁶ BRASIL. Resolução nº 1, de 1970-CN.

³⁷ MORAES. A evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses vinte anos de Constituição. In: MORAES (Coord.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*, p. 608.

3 A sanção e o veto presidenciais

Além de definir de quem serão as iniciativas de cada espécie normativa, a Constituição de 1988 disciplinou os trâmites da sanção e do veto expressamente em seu art. 66:

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

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

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

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

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

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

§6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no §4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

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

Como se pode observar, a sanção e o veto são prerrogativas do Presidente da República que surgem para legitimar o processo legislativo. Tais institutos surgiram apoiados na teoria da separação de poderes, tendo como uma de suas justificativas evitar que, sem esse controle, o Poder Legislativo se tornasse despótico.³⁸ São mecanismos de intervenção que tem como função exteriorizar a vontade do Presidente da República no processo de construção normativa, sem, no entanto, excluir desse processo os congressistas que aprovaram o projeto normativo.

³⁸ MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*, p. 170.

A sanção é a faculdade de estatuir o texto de uma lei. Nas palavras de José Afonso da Silva é “a adesão do Chefe do Poder Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo”.³⁹ O *Manual de redação da Presidência da República*, entre as suas diretrizes, traz o seguinte conceito para a sanção presidencial: “A sanção é o ato pelo qual o Chefe do Executivo manifesta a sua aquiescência ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. Verifica-se aqui a fusão da vontade do Congresso Nacional com a do Presidente, da qual resulta a formação da lei”.⁴⁰ Em breves linhas, pode-se dizer que a sanção seria a anuência do Poder Executivo com a proposta que já recebeu a chancela do Poder Legislativo. Nessa hipótese, ocorrerá um encontro de opiniões entre os poderes, não existindo aqui uma divergência de opiniões.

No entanto, como se melhor apresentará no tópico seguinte, o foco desta pesquisa será o veto, que se materializa na oportunidade em que existe divergência de opiniões entre os poderes quanto ao projeto de lei acordado no Congresso Nacional.

4 O veto presidencial

Ao falar sobre a origem do veto, José Afonso da Silva defende que se trata do “primeiro poder conquistado pela plebe em face das classes dominantes em Roma”.⁴¹ Segundo o autor, a plebe era suprimida pelo interesse aristocrata, mas passou a se defender opondo um veto absoluto aos atos das autoridades que viessem a ferir seus interesses.⁴²

A definição de Montesquieu, apesar de clássica, consegue explicar brevemente no que consiste o veto dentro do processo legislativo. Para Montesquieu, o veto presidencial é indispensável no processo legislativo, pois se o Poder Executivo participasse apenas aprovando as propostas, não haveria liberdade para se defender por meio da sua faculdade de impedir a criação normativa.⁴³ Para José Afonso da Silva, o veto “é um instrumento de controle da legislação não apenas

³⁹ SILVA. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 525.

⁴⁰ BRASIL. *Manual de redação da Presidência da República*, p. 107.

⁴¹ SILVA. *Processo constitucional de formação das leis*, p. 217.

⁴² Edilson Nobre Júnior demarca bem a diferença entre o veto nos dias de hoje e o daquela época: “Atualmente opera como recurso disposto às mãos do Executivo, possibilitando a oposição deste à declaração de vontade dos representantes populares. Outrora, na primitiva Roma, retratara a prática, atribuída aos tribunos da plebe, de se postarem, sentados, no vestibulo do Senado, com o propósito de anularem as deliberações deste, fazendo-o com uma só palavra: veto” (cf. NOBRE JÚNIOR. O veto por inconstitucionalidade e o seu controle jurisdicional. *Revista da AJURIS*, p. 97).

⁴³ MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*, p. 173.

do ponto de vista da constitucionalidade, como também dos interesses, do conteúdo do projeto de lei”.⁴⁴ Manoel Gonçalves Ferreira Filho defende um conceito mais literal, ao afirmar que “o veto é a recusa de sanção por parte do chefe de Estado a um projeto de lei aprovado pelo Parlamento”.⁴⁵ Nas palavras de Edilson Pereira Nobre Júnior, o veto consiste na “exposição de contrariedade à atitude volitiva do legislador parlamentar”.⁴⁶

O *Manual de redação da Presidência da República*, por sua vez, diz que: “o veto é o ato pelo qual o Chefe do Poder Executivo nega sanção ao Projeto — ou a parte dele —, obstando à sua conversão em lei (Constituição, art. 66, §1º). Trata-se, pois, de ato de natureza legislativa, que integra o processo de elaboração das leis no direito brasileiro”.⁴⁷ Diversamente da sanção presidencial, que pode acontecer de maneira tácita nos termos do art. 66, §3º, da Constituição de 1988, o veto precisa se materializar de maneira incontroversa por uma decisão do Presidente da República. O veto significa impedir ou proibir. Em outras palavras, é a forma do Presidente da República se recusar a dar sanção a um ato chancelado pelo Poder Legislativo.

Conforme expressa previsão constitucional, o Presidente da República terá o prazo de 15 (quinze) dias úteis — excluindo-se o dia do início e incluindo o dia do vencimento⁴⁸ — para decidir se sanciona, ou veta, o projeto de lei que lhe é submetido. O veto deverá ser expresse, ou seja, precisa ter manifestação explícita, e por escrito,⁴⁹ do Presidente da República, uma vez que a falta de manifestação no prazo acarretaria a sanção tácita do ato (cf. art. 66, §3º, da Constituição de 1988).

O veto pode ser total, quando o Presidente da República decide pela rejeição de todo o ato; ou parcial, quando ele discordar apenas em parte sobre o conteúdo do ato (cf. art. 66, §1º, da Constituição de 1988). O veto parcial abrange somente texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou alínea. Não podendo,

⁴⁴ SILVA. *Processo constitucional de formação das leis*, p. 217.

⁴⁵ FERREIRA FILHO. *Do processo legislativo*, p. 154.

⁴⁶ NOBRE JÚNIOR. O veto por inconstitucionalidade e o seu controle jurisdicional. *Revista da AJURIS*, p. 96.

⁴⁷ BRASIL. *Manual de redação da Presidência da República*, p. 108.

⁴⁸ BULOS. *Constituição Federal anotada*, p. 886.

⁴⁹ Existem algumas balizas para o veto no *Manual de redação da Presidência da República*: “Dirigida ao Presidente do Senado Federal (Constituição, art. 66, §1º), a mensagem informa sobre a decisão de vetar, se o veto é parcial, quais as disposições vetadas, e as razões do veto. Seu texto vai publicado na íntegra no *Diário Oficial da União* (v. 4.2. *Forma e Estrutura*), ao contrário das demais mensagens, cuja publicação se restringe à notícia do seu envio ao Poder Legislativo. (v. 19.6. *Veto*)” (BRASIL. *Manual de redação da Presidência da República*, p. 22).

portanto, incidir sobre palavras (cf. art. 66, §2º, da Constituição de 1988). No caso do veto parcial, a parte que não foi vetada segue para promulgação e publicação, contudo, a parte vetada é devolvida ao Congresso Nacional para ser apreciada em sessão conjunta, dentro de 30 (trinta) dias. O veto só pode ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto. Ter esse caráter suspensivo é uma peculiaridade do veto, pois ele não encerra, de forma definitiva, o processo legislativo (cf. art. 66, §4º, da Constituição de 1988), o que torna a relação entre o Executivo e o Legislativo ainda mais interessante.

Caso ocorra a chamada derrubada do veto (a sua rejeição em sessão conjunta do Congresso Nacional), ele será enviado para promulgação, retornando para as mãos do Presidente da República (cf. art. 66, §5º, da Constituição de 1988). Se, caso contrário, o veto for mantido, ele será arquivado.

Sobre o veto, ainda, pode-se perceber que, além da função de filtrar possíveis equívocos constitucionais, o Presidente da República também detém a faculdade de impedir a transformação de projetos de lei em normas, que contrariem os interesses públicos.

Note-se que o veto é sempre supressivo, ou seja, não admite alteração e nem adição ao texto editado pelo Parlamento. Isso significa que, manifestando sua vontade em vetar o ato, o Presidente da República não poderá arrepender-se na sua decisão, uma vez que o veto é irrevogável.⁵⁰ Sobre esse ponto, Gilmar Mendes conclui que “O veto, que é irrevogável, deve ser expresso e fundamentado na inconstitucionalidade do projeto (veto jurídico) ou na contrariedade ao interesse público (veto político). O Presidente da República dispõe de quinze dias úteis para apor o veto, comunicando em quarenta e oito horas ao Presidente do Senado os motivos que o levaram a essa deliberação”.⁵¹

A Constituição de 1988 ainda estabelece que o veto será fundamentado em duas possíveis hipóteses: a) a contrariedade ao interesse público (político) e b) a inconstitucionalidade do ato (jurídico). Manuel Gonçalves Ferreira Filho explica que “duas são as justificativas aceitas para a recusa de sanção — a *inconstitucionalidade* e a *inconveniência*. Aquela, um motivo estritamente jurídico, a incompatibilidade com a lei mais alta. Esta, um motivo estritamente político, envolvendo uma apreciação de vantagem e desvantagem”.⁵² No entanto, caso se analise as

⁵⁰ Ao definir as características do veto, desde o seu surgimento, Rafael Vargas o define como: absoluto (irrevogável), limitado (interruptivo) e translativo (resolutório) (HETSPER. O poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, p. 220).

⁵¹ MENDES. *Curso de direito constitucional*, 2011.

⁵² FERREIRA FILHO. *Do processo legislativo*, p. 221, grifos no original.

motivações de vetos, poder-se-á verificar que as duas justificativas, por muitas vezes, unem-se.

Nas definições de livros de Direito Constitucional,⁵³ o veto jurídico consiste em dizer se o projeto de lei apresenta contrariedade material ou formal em relação à Constituição de 1988. O aspecto material se referiria ao mérito do projeto, ou seja, as análises de vícios referentes aos efeitos concretos visados. O aspecto formal tem relação com o procedimento legislativo,⁵⁴ como elaboração, alteração, consolidação.

Os vetos por interesse público, bem como aqueles por inconstitucionalidade, causam certa polêmica no âmbito político, por não haver diretrizes normativas a serem seguidas. Há inclusive quem afirme que o Presidente da República se valeria de critérios subjetivos⁵⁵ para decidir sobre o veto ao projeto de lei submetido à sua apreciação.⁵⁶ Apesar disso, parece indiscutível que o veto fundamentado na inconstitucionalidade ou na inconveniência é, sem dúvida, uma forma de controle entre os Poderes Legislativo e Executivo. Essa interferência no processo legislativo, pelo Poder Executivo, além de ser limitada por suas formalidades, demonstra-se como fundamental para o equilíbrio entre os poderes.

Nesse embate de forças, parece pertinente ressaltar que o Presidente da República não decide sozinho sobre a aprovação ou recusa do projeto de lei. O que parece uma simples decisão binária — sim ou não — apresenta-se como uma posição política complexa, diante da diversidade de matérias que compõem nosso ordenamento. Além disso, não se esqueça de que dificilmente uma só pessoa teria conhecimento técnico suficiente sobre todos esses temas. Por essa razão, como se demonstrará mais detalhadamente, o Presidente da República conta com a assessoria de 22 (vinte e dois) Ministérios e 14 (quatorze) Secretarias com *status* de Ministério, para ajudá-lo na decisão sobre matérias que são encaminhadas para a sua deliberação, após a aprovação do Congresso Nacional.

Exatamente sobre esse processo, que em regra passa despercebido por quem não conhece a rotina interna do Poder Executivo, é que se irá discorrer no tópico seguinte.

⁵³ MENDES. *Curso de direito constitucional*.

⁵⁴ HETSPER. O poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, p. 222.

⁵⁵ Há quem defenda que esse aspecto está presente apenas no veto político, ao avaliar os prós e contras da medida. Nesse sentido: HETSPER. O poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, p. 222.

⁵⁶ NOBRE JÚNIOR. O veto por inconstitucionalidade e o seu controle jurisdicional. *Revista da AJURIS*, p. 106-107.

4.1 A decisão sobre o veto na Presidência da República

Desde a Constituição de 1988, o Poder Executivo sofreu intensas transformações (para reorganizar as estruturas de poder e recompor as coalizões legislativas) como imperativo de sua atualização institucional.⁵⁷ Isso ocorreu porque não bastava a conquista, em eleições majoritária, da cadeira do Presidente da República para se garantir a governabilidade. Sabe-se que a coalizão formada no Congresso Nacional entre os partidos aliados é a chave para que o Presidente da República consiga propor e executar a sua agenda de governo.

Por reconhecer essa premissa, notou-se que sem uma reorganização institucional (particularmente da Presidência da República, mas também de toda a estrutura do Poder Executivo) não seria possível montar e coordenar as coalizões partidárias. Nas palavras de Lucas Cunha, que muito bem sintetizam esse processo, “[...] as estruturas da Presidência foram moldadas de modo a contribuir com a coordenação política do Governo”.⁵⁸ O resultado desse processo é que essas adaptações fortaleceram o controle político e facilitaram gestão de políticas públicas por parte da Presidência da República. Tanto é assim que o Poder Executivo é responsável por 75% das leis aprovadas no país,⁵⁹ estatística que parece reforçar a acumulação de poder nas mãos do Executivo.

O Poder Executivo, em virtude da necessidade de se adaptar às novas condições necessárias à promoção das políticas públicas, adquiriu, ao longo do tempo, um arsenal de mecanismos que fortaleceram em todos os sentidos a instituição da Presidência da República. O quadro a seguir, de elaboração própria,⁶⁰ tem o intuito de mostrar o resultado da evolução institucional e a eficiência da Presidência da República no processo legislativo, exercendo sua competência constitucional de limitação de poder por meio do veto.

⁵⁷ Para entender esse processo: CUNHA. Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo no Brasil. *Revista Jurídica da Presidência*, p. 69-72.

⁵⁸ CUNHA. Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo no Brasil. *Revista Jurídica da Presidência*, p. 69-72.

⁵⁹ CUNHA. Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo no Brasil. *Revista Jurídica da Presidência*, p. 68.

⁶⁰ Dados disponíveis no Portal da Legislação da Presidência da República: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 27 set. 2012.

Vetos presidenciais – 2000 a 2011

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Projetos de Lei	222	244	250	208	256	184
Veto Total	5	15	14	12	5	9
Veto Parcial	28	31	24	30	26	23
Leis Sancionadas	217	229	236	196	251	175
Percentual de Vetos	14,86%	18,85%	15,20%	20,19%	12,11%	17,39%

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Projetos de Lei	186	205	273	308	204	216
Veto Total	9	8	15	19	14	9
Veto Parcial	22	26	35	46	27	26
Leis Sancionadas	177	197	258	289	190	207
Percentual de Vetos	16,67%	16,59%	18,32%	21,10%	20,10%	16,20%

Pode-se, então, observar um número parcialmente constante dos vetos, no período de 2000 a 2011 (Governos FHC, Lula e Dilma), o que atesta uma atividade contínua do Presidente da República, nos últimos anos, quanto à utilização desse mecanismo. Essa aparente estabilidade decorre não só das composições partidárias, mas também de novos mecanismos de interlocução entre os Poderes Executivo e Legislativo. Isso porque não só o Poder Executivo modificou as suas estruturas, passando a incorporar os partidos nos diversos Ministérios que o compõem, mas também os parlamentares, representando o Legislativo, encontraram novas formas de participar do processo legislativo, como seriam bons exemplos os projetos de lei de conversão de medidas provisórias.⁶¹

Muitas dessas mudanças ocorridas nas disputas entre o Legislativo e o Executivo, sobre a decisão legislativa, decorrem das modificações do trâmite interno de análise, na Presidência da República, do projeto de lei que foi aprovado no Congresso Nacional.

Como já anunciado por várias vezes, é competência do Presidente da República decidir sobre a sanção ou o veto do projeto de lei encaminhado pelo

⁶¹ CUNHA. Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo no Brasil. *Revista Jurídica da Presidência*.

Congresso Nacional. No entanto, poucos sabem que para a apreciação do autógrafa do projeto de lei pelo Presidente da República existe toda uma estrutura funcional dentro da Presidência que organiza esse processo, prevista em linhas gerais na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.⁶² E mais, esse processo decisório apresenta-se de forma bem mais complexa do que uma simples tomada de decisão do Presidente da República.

Passa-se a explicar um pouco desse processo.

Quando o projeto de lei é encaminhado pelo Congresso Nacional ao Presidente da República, ele é recebido pela Subchefia de Assuntos Parlamentares (SUPAR), da Secretaria de Relações Institucionais (SRI). Isso ocorre porque a SRI é o órgão competente para articular a política do governo junto ao Congresso Nacional e coordenar as discussões dentro do Poder Executivo para a definição das prioridades legislativas, bem como a condução do relacionamento do Governo com os partidos políticos. Logo, o processo de elaboração legislativa no âmbito do Executivo é coordenado pela SRI, com o apoio da Casa Civil da Presidência da República, para a elaboração de mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional e a proposição de vetos presidenciais. Nesse sentido, o Decreto nº 6.207, de 18 de setembro de 2007:

Art. 6º À Subchefia de Assuntos Parlamentares compete: [...]

III - articular-se com o Gabinete e com a Casa Civil da Presidência da República na elaboração de mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional e na proposição de vetos presidenciais;⁶³

Conjugada essa competência, com a previsão do art. 52 do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, pode-se compreender que após o recebimento do autógrafa, compete à SUPAR (subchefia integrante da estrutura da SRI) solicitar aos Ministérios e aos demais órgãos da Administração Pública Federal as informações que julgar convenientes para instruir o exame do projeto. Isso significa que quando chega do Congresso Nacional o projeto de lei aprovado, cabe à SUPAR enviá-lo aos Ministérios e aos demais órgãos da Administração Pública Federal para que se manifestem, no prazo máximo de 10 (dez) dias, sobre tema objeto de avaliação normativa.

⁶² BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

⁶³ BRASIL. Decreto nº 6.207, de 18 de setembro de 2007.

Art. 52. Na apreciação de projetos de lei, enviados pelo Congresso Nacional ao Presidente da República para sanção, compete à Secretaria de Assuntos Parlamentares da Secretaria-Geral da Presidência da República solicitar aos Ministérios e aos demais órgãos da Administração Pública Federal as informações que julgar convenientes, para instruir o exame do projeto.

§1º Salvo determinação em contrário, os Ministérios e demais órgãos da Administração Pública Federal examinarão o pedido de informações no prazo máximo de dez dias.⁶⁴

Apenas para que se tenha um exemplo, no caso do PL nº 227, de 2003, de autoria do Senador Aloízio Mercadante (PT/SP), submetido em 2012 à avaliação presidencial, que regulamentava a divulgação de documentos institucionais, produzidos em língua estrangeira, em sites mantidos por órgãos e entidades públicos, foram consultados 6 (seis) Ministérios (Advocacia-Geral da União, Ministério da Justiça, Ministério das Comunicações, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação). Apesar de se tratar de um projeto de lei com apenas 3 (três) artigos, foi essencial a participação dos Ministérios que compõem o governo, o que inclui a sua composição partidária plural, para a tomada final da decisão que deu ensejo à sanção integral da Lei nº 12.686, de 18 de julho de 2012.

É certo que não serão todos os Ministérios consultados sempre, pois, para alguns, o assunto objeto do projeto de lei em questão lhes é pertinente. Pode-se, por previsão expressa no Decreto nº 4.176, de 2002, consultar também outras instituições.⁶⁵ A Presidência da República, além de receber a manifestação dos Ministérios que compõem o Poder Executivo, também incentiva a participação popular,⁶⁶ recebendo dúvidas ou a opinião das pessoas sobre assuntos relacionados ao governo, por meio de cartas, ofícios ou pela sua ouvidoria.

A Casa Civil é um órgão da Presidência da República que veio adquirindo centralidade na coordenação política depois da Constituição de 1988.⁶⁷ Em virtude

⁶⁴ BRASIL. Art. 52, §1º, do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

⁶⁵ "Art. 52, §2º Quando necessárias informações do Poder Judiciário e do Ministério Público, compete ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República solicitá-las, com indicação da data em que a proposta de sanção ou veto deve ser apresentada ao Presidente da República" (BRASIL. Art. 52, §1º, do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002).

⁶⁶ Muito desse contato é feito pela Secretaria-Geral da Presidência da República, diante de sua atribuição de diálogo com a sociedade civil. Disponível em: <<http://www.sg.gov.br/secgeral>>. Acesso em: 08 out. 2012.

⁶⁷ CUNHA. Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo no Brasil. *Revista Jurídica da Presidência*, p. 73.

de suas competências, e por estar dentro da estrutura funcional da Presidência da República, o que facilita a articulação com o Presidente, é quem presta assessoria direta e imediata ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições (Dec. nº 5.135, art. 1º, "1", Brasil, 2004).

A Casa Civil é composta por diversos órgãos, mas em especial a Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) e a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) são os responsáveis por fundamentar tecnicamente os motivos da decisão do Presidente da República em sancionar ou em vetar o projeto de lei submetido à apreciação.

A Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) fará a análise jurídica do projeto de lei, ou seja, a verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais (art. 36 do Decreto nº 4.176, de 2002). Já Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) fará a análise de mérito do projeto de lei, ou seja, avaliará a oportunidade e a compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais (arts. 35 e 36 do Decreto nº 4.176, de 2002).

Art. 35. Compete à Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil:

I - examinar os projetos quanto ao mérito, à oportunidade e à conveniência política, mesmo no tocante à compatibilização da matéria neles tratada com as políticas e diretrizes estabelecidas pelas Câmaras do Conselho de Governo;

II - articular com os órgãos interessados para os ajustes necessários nos projetos de atos normativos; e

III - solicitar informações, quando julgar conveniente, a outros Ministérios e a órgãos da Administração Pública Federal, para instruir o exame dos atos normativos sujeitos à apreciação do Presidente da República.

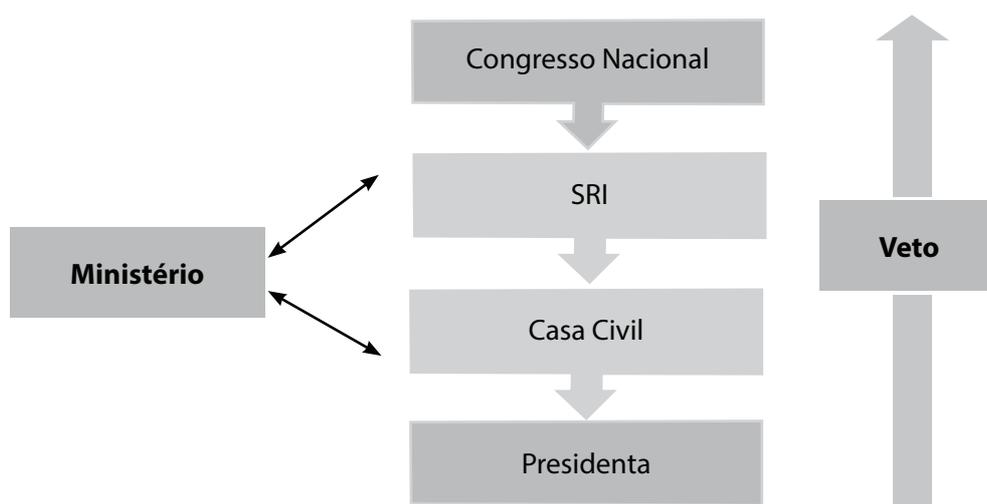
Parágrafo único. No caso do inciso III, os Ministérios e os órgãos da Administração Pública Federal que não participaram da elaboração do projeto deverão examinar a matéria objeto da consulta, impreterivelmente, no prazo fixado pela Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil, sob pena de concordância tácita com a proposta de ato normativo.

Art. 36. Compete à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil emitir parecer final sobre a constitucionalidade e legalidade dos projetos de ato normativo, observadas as atribuições do Advogado-Geral da União previstas no art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.⁶⁸

⁶⁸ BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

Enquanto a SUPAR terá o papel de compilar as manifestações de toda a estrutura do Poder Executivo sobre a matéria objeto de proposta normativa, de posse de tal material, as Subchefias que compõem a Casa Civil farão a organização das informações, sejam jurídicas ou de mérito, para a tomada de decisão final do Presidente de República. Para todos os casos em que se opte por vetar, as justificativas precisam estar expressas, no intuito de serem publicadas no *Diário Oficial da União* e serem encaminhadas para o Senado Federal.

O fluxograma a seguir parece ajudar na visualização desse processo:



Note-se que a avaliação do Presidente da República sobre a sanção e o veto envolve não só os Ministérios que coordenam esse processo (Secretaria de Relações Institucionais e Casa Civil), mas também todos os outros Ministérios que detenham interesse na proposta normativa (conforme apontado, por expressa previsão no Decreto nº 4.176, de 2002, todos devem ser ouvidos), e ainda são objeto de conhecimento presidencial as muitas manifestações recebidas da sociedade civil. Todo esse material é processado pelas Subchefias que compõem a Casa Civil, em suas áreas de *expertise*, mas a decisão final permanece nas mãos do Presidente da República. Isso demonstra um pouco da complexidade desse processo decisório.

No jogo de controle entre os poderes, as razões de veto serão encaminhadas para o Presidente do Senado por Mensagem Presidencial.⁶⁹

⁶⁹ Segundo o *Manual de redação da Presidência da República*: "É o instrumento de comunicação oficial entre os Chefes dos Poderes Públicos, notadamente as mensagens enviadas pelo Chefe do

4.2 A apreciação do veto no Poder Legislativo

Como vimos no início do texto, quando o projeto de lei é sancionado pelo Presidente da República, ele segue para promulgação e publicação. No entanto, no caso de o Presidente da República vetar total ou parcialmente o projeto, as razões do veto são encaminhadas por mensagem ao Congresso Nacional, para os parlamentares decidirem se mantêm ou se derrubam o veto. Eis aqui uma nova fase do controle entre os poderes, em que a decisão passa para as mãos do Poder Legislativo.

Segundo o texto expresso da Constituição, o veto deve ser apreciado em sessão conjunta, dentro de 30 (trinta) dias, a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto (cf. art. 66, §4º, da Constituição de 1988). Eis aqui o elemento do veto — a sua relatividade⁷⁰ — que garantiria, caso cumprido, o ajuste na forma de separação de poderes.

Observe-se que o texto constitucional é expresso quando fixa o termo inicial da contagem desse prazo: o recebimento do veto. Note-se: “Art. 66. §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”.⁷¹ Esgotado o prazo de 30 (trinta) dias, contados do seu recebimento, o veto presidencial deveria ser colocado na ordem do dia, sobrestando as demais proposições, até sua votação final, nos termos do §6º, art. 66: “Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no §4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final”.⁷² Apesar disso, como ressaltado pelo Senador Marco Maciel, tal apreciação há bastante tempo “não vem ocorrendo”.⁷³

Poder Executivo ao Poder Legislativo para informar sobre fato da Administração Pública; expor o plano de governo por ocasião da abertura de sessão legislativa; submeter ao Congresso Nacional matérias que dependem de deliberação de suas Casas; apresentar veto; enfim, fazer e agradecer comunicações de tudo quanto seja de interesse dos poderes públicos e da Nação” (cf. BRASIL. *Manual de redação da Presidência da República*, p. 21).

⁷⁰ Alexandre de Moraes salienta como a mais importante característica do veto a sua relatividade. “Diz-se que o veto é superável ou relativo porque não encerra de modo absoluto o andamento do projeto de lei, uma vez que poderá ser afastado pelo Congresso Nacional” (cf. MORAES. A evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses vinte anos de Constituição. In: MORAES (Coord.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*, p. 640).

⁷¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

⁷² *Idem*.

⁷³ MACIEL. Veto e insegurança jurídica. *Jornal do Brasil*.

Isso porque, infelizmente, essas regras constitucionais expressas — que dariam celeridade ao processo legislativo e permitiriam o controle recíproco entre os poderes — estão sendo plenamente suprimidas pelo Regimento Interno Comum do Congresso Nacional, diante da previsão do art. 104, §1º:⁷⁴

Art. 104. §1º O prazo de que trata o §4º do art. 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria (Resolução nº 1, de 1970-CN, cap. III, seção IV, art. 104, §1º).

Ora, em razão de tal previsão no Regimento Comum do Congresso Nacional, há um quadro de insegurança jurídica estabelecido, diante da não apreciação contumaz dos vetos pelo Congresso Nacional. Para que se tenha uma dimensão dos problemas gerados pela omissão do Poder Legislativo, observe-se o seguinte comentário do Senador Marco Maciel sobre esse ponto:

Para se ter uma dimensão aproximada do nosso “déficit deliberativo” com relação aos vetos apostos pelo Executivo, há, pendente da análise do Congresso Nacional, 140 projetos de lei vetados, perfazendo 881 partes sobre as quais incidiu a negação do Poder Executivo.

Se a tal cifra aditarmos 19 projetos de lei com 181 dispositivos vetados, ainda sequer lidos, conforme exige o Regimento Comum do Congresso Nacional, o total de proposições que tiveram negada sua aprovação pelo Executivo atinge número talvez sem precedente na história do Parlamento: 159 projetos de lei e 1.062 partes a serem apreciados.

Vale explicitar que remanescem sem análise uma proposição do período governamental do presidente Itamar Franco; 28 do octoênio de Fernando Henrique Cardoso; e 130 do atual presidente. É muito provável que, ao encerrar este mês, o número de projetos vetados, ou parte deles, seja bem mais elevado.⁷⁵

E note-se que essa constatação data de 2007. Se verificada essa realidade nos dias de hoje, pode-se observar que o resultado atual desse processo de “déficit deliberativo” é a acumulação de 2.424 vetos pendentes de apreciação desde o dia 27.03.2001 até 20.12.2011, aguardando na pauta a apreciação do Congresso Nacional.⁷⁶ Ora, isso demonstra que o efeito prático do artigo do Regimento Comum é absurdo, pois além de ferir uma norma constitucional que determina

⁷⁴ BRASIL. Resolução nº 1, de 1970-CN. Brasília, 1970.

⁷⁵ MACIEL. Veto e insegurança jurídica. *Jornal do Brasil*.

⁷⁶ Portal do Senado Federal. Ordem do dia. Arquivo em PDF. p. 49-69. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/cn/default.asp>>. Acesso em: 25 set. 2012.

de maneira incontroversa o prazo para apreciação dos vetos, torna sem efeitos o princípio da separação de poderes (cf. art. 2º da Constituição de 1988), uma vez que o Presidente da República, ao vetar o projeto de lei e o mesmo não ir para deliberação imediata no Poder Legislativo, faz com que, por certo período de tempo, a sua decisão se torne a última palavra no processo legislativo. E o efeito de tal indecisão pode ser ainda mais nefasto na hipótese de apreciação excessivamente tardia de um veto, sem se observarem as relações jurídicas que se construíram durante esse período de omissão do Poder Legislativo.

Para que não ocorra a centralização de poder nas mãos do Poder Executivo é fundamental que o instituto da derrubada⁷⁷ do veto, previsto no art. 66, §4º supra-citado, seja exercido pelo Poder Legislativo a fim de limitar as decisões do Poder Executivo e conferir alteridade ao processo legislativo.

Para entender a gravidade da situação, veja-se um exemplo. O Projeto de Lei nº 79, de 2011, na Câmara dos Deputados⁷⁸ (nº 1.749/2011, na Casa de origem),⁷⁹ cuja finalidade era autorizar o Poder Executivo na criação da empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares e acrescentar dispositivos ao Código Penal, foi encaminhado para a apreciação do Poder Executivo. O Presidente da República, discordando em parte do texto do projeto, vetou 2 (dois) dispositivos do art. 9º, e enviou a mensagem de veto ao Congresso Nacional para que os parlamentares analisassem em sessão conjunta e decidissem sobre a sua derrubada. Em sua parte incontroversa, o projeto tornou-se lei no dia 15 de dezembro de 2011.⁸⁰ No entanto, quanto aos itens vetados, o Poder Legislativo, até a conclusão deste artigo, não se manifestou sobre o tema. Contudo, de acordo com a ordem do dia do próprio Congresso Nacional, o prazo para análise do veto expiraria no dia 20 de fevereiro de 2012. Este exemplo deixa claro que o art. 66, §6º, já citado, não é cumprido por parte do Poder Legislativo, o que pode gerar grave insegurança jurídica para quem aplica a legislação em vigor.

Diante desse quadro, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou, no Supremo Tribunal Federal (STF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.719, com pedido de liminar, questionando a constitucionalidade da regra regimental, em contradição com o art. 66, §4º, da Constituição de 1988. A ADI nº 3.719 foi distribuída ao Ministro Eros Grau, no dia 02 de maio de 2006. No dia 04

⁷⁷ HETSPER. O poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, p. 223.

⁷⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 79/2011.

⁷⁹ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei no Senado Federal nº 1.749/2011.

⁸⁰ BRASIL. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011.

de maio de 2006, o relator determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Em decisão de 09.12.2008, a ação não foi conhecida porque o artigo do regimento em discussão era anterior à Constituição de 1988, o que não ensejaria a impugnação por ADI, e sim a propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). A ADPF seria o instrumento correto a ser usado contra lei ou atos normativos que entraram em vigor em data anterior à promulgação da Constituição de 1988. O Ministro Relator, com essa fundamentação, indeferiu o pedido da petição inicial.⁸¹

Após corrigir o equívoco processual (propor ADPF ao invés de ADI), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) manejou nova medida no intuito de declarar inconstitucional o art. 104, §1º, do Regimento Comum do Congresso Nacional. Ajuizou a ADPF nº 252, que foi distribuída ao Ministro Ricardo Lewandowski no dia 28 de março de 2012. O processo aguarda decisão no Supremo Tribunal Federal ainda na fase de instrução.⁸² O que parece ocorrer nesse caso seria o aguardo de uma decisão do Poder Judiciário, no intuito de resolver um impasse na disputa de poderes entre o Legislativo e o Executivo sobre os vetos.

Retomando a importância da separação entre os poderes, não se pode esquecer de que não basta uma definição legislativa, ou aqui no caso constitucional (arts. 1º e 2º da Constituição de 1988) para um equilíbrio na separação de poderes. Como advertido por Norberto Bobbio, é preciso o governo das leis (essencial para a democracia), mas também o governo dos homens.⁸³ Ora, não é suficiente a previsão normativa de uma separação de poderes, se um desses poderes, no caso o Legislativo, não exerce o poder que lhe foi atribuído.

Como já ressaltado por Rafael Vargas, “não obstante seja o poder de veto uma atribuição legislativa assegurada ao chefe do poder Executivo de interferir na função de criação das leis, essa interferência não é ilimitada nem discricionária”.⁸⁴ A decisão do Poder Executivo conta com o exercício, em contrapartida, do Poder Legislativo, no intuito de garantir uma resposta segura (uma norma) para a população.

A separação de poderes no veto é mecanismo essencial para a concretização da proposição normativa, mas exige o seu desenvolvimento concreto para alcançar o objetivo de manutenção de uma democracia. Como advertido por Aderson de Menezes:

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.719.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 252.

⁸³ BOBBIO. *O futuro da democracia*, p. 165-186.

⁸⁴ HETSPER. O poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, p. 221.

As funções do Estado requerem órgãos para sua efetivação, de sorte que esses órgãos empolgam o poder público, com a missão de exercê-lo nos limites das respectivas competências.

Tal exercício, dentro embora da unidade estatal, obedece a limitações, que foram observadas e acabaram sendo aconselhadas, a fim de evitara hipertrofia da autoridade.⁸⁵

Entenda-se que o problema não se encontra apenas na relação de poderes, mas também na segurança jurídica da população sobre a matéria pendente de apreciação. Sobre o tema, Marco Maciel explica que a “óbvia conclusão que se extrai do exposto é que tudo isso contribui para, ao lado da reconhecida incapacidade de nossas instituições darem resposta às demandas da sociedade, aumentar a incerteza e a insegurança jurídicas de que tanto padece o país”.⁸⁶ Essa parece ser a preocupação central desse trabalho, ao tentar chamar a atenção dos estudiosos do Direito para a separação de poderes na formulação normativa.

5 Conclusão

Para que se pudesse falar em veto — que foi o foco principal deste estudo — foi necessário inicialmente contextualizar um pouco da construção sobre a separação de poderes. Despido de uma visão reducionista, em que os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) são observados de forma estanque, foi preciso revisitar Montesquieu, Madison e outros autores para lembrar a importância de mecanismos contramajoritários para a garantia de um sistema democrático. Nesta definição de limitação entre os poderes, um papel central é ocupado pela Constituição, o que aparece de maneira evidente no ordenamento brasileiro (arts. 1º e 2º da Constituição de 1988).

Como ressaltado por Bobbio, não bastam as normas, sendo imprescindível não esquecer também do governo dos homens. Não bastam as normas, pois serão as pessoas que as tornarão realidade. Exatamente por isso, houve a preocupação de não só descrever o processo constitucional, legal e infralegal da sanção e do veto presidencial, mas também atentar para as particularidades desse processo. Pôde-se, assim, visualizar como a Presidência da República funciona, quais são os caminhos que o projeto de lei aprovado percorre, dentro do organograma da Presidência, até virar lei e passar a compor nosso ordenamento. Nessa tomada

⁸⁵ MENEZES. *Teoria geral do Estado*.

⁸⁶ MACIEL. Veto e insegurança jurídica. *Jornal do Brasil*.

de decisão estão envolvidos os Ministérios que compõem o Poder Executivo (que não são poucos e envolvem diversas representações políticas), órgão técnicos da Casa Civil (subchefias) e ainda a sociedade civil (que também participa indiretamente do processo). Tudo isso para dar ensejo a uma decisão do Presidente da República cada vez mais qualificada.

Após todo esse trâmite dentro do Poder Executivo, a decisão retoma o Poder Legislativo, mas não tem recebido a devida atenção, por uma definição no Regimento Comum do Congresso Nacional. Ora, mas a mora na apreciação dos vetos presidenciais encontra problemas não só na relação entre os poderes, mas também na construção das relações sociais que se baseiam na segurança que lhes pode conferir o ordenamento jurídico. Por tudo isso, parece ser essencial compreender um pouco da norma, mas também da praxe, do processo de elaboração normativa.

O processo legislativo, mais do que criar leis, pode ter a função de qualificar a separação entre poderes, garantindo a dialética entre o Poder Executivo e Legislativo. Para tanto, os seus mecanismos, previstos constitucionalmente, devem ser respeitados, sob pena de termos a perda dessa avaliação em alteridade. O veto do Presidente da República é um importante exemplo desses mecanismos de equilíbrio de poder. O veto é uma forma de limitação do Poder Legislativo e, em contrapartida, a derrubada de veto é uma maneira de podar o Poder Executivo. Mesmo que existam outras formas de interação (rearranjo institucional entre os Ministérios, projetos de leis de conversão para medidas provisórias, participação plural na decisão de veto), a relação entre o Executivo e Legislativo, para a definição do texto final da norma é essencial para a democracia.

Transcorrido esse percurso, o objetivo deste estudo era esclarecer algumas dúvidas, bem como incentivar o interesse de estudantes e pesquisadores sobre as relações entre os poderes. Pouco se fala sobre este assunto na doutrina, o que é preocupante, pois são dessas relações que derivam as normas que irão direcionar o comportamento na sociedade brasileira.

Unraveling some Senses about the Presidential Veto

Abstract: This article discusses the possibility of the presidential veto of project of laws approved by Brazilian National Congress. Because of the scarcity of studies in Law about this subject, this work will examine the relationship between the Executive and Legislature Powers in the decision making of the Brazilian legislative process, highlighting the importance of separation of powers and their procedural peculiarities. The objective of this

paper is to present the complexity of the Brazilian legislative process and the reactions between powers that happen in their development.

Key words: Legislative process. Veto. Executive Power. Legislative Power.

Referências

ACKERMAN, Bruce. *A nova separação dos poderes*. Tradução Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7. ed. rev. e ampl. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Brasília, 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.135, de 07 de julho de 2004. Brasília, 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-006/2004/decreto/D5135compilado.htm>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.207, de 18 de setembro de 2007. Brasília, 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6207.htm>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 25 de fevereiro de 1998. Brasília, 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 25 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Brasília, 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Brasília, 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm>. Acesso em: 26 set. 2012.

BRASIL. *Manual de redação da Presidência da República*. Organização Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/galeria-de-fotos/arquivos-importados/arquivos-pdf/manual-de-redacao-pdf>>. Acesso em: 15 set. 2012.

BRASIL. Portal do Senado. Ordem do dia. Arquivo em PDF. p. 49-69. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/cn/default.asp>>. Acesso em: 25 set. 2012.

BRASIL. Resolução nº 1, de 1970-CN. Brasília, 1970. Regimento Comum do Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegComum_Normas_Conexas.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3719. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 02 maio 2006. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3719&processo=3719>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 252. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, de 28 de mar. 2012. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&s1=252&processo=252>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CASTRO, Marcus Faro de. Violência, medo e confiança: do Governo misto à separação de Poderes. *Revista Forense*, v. 382, p. 157-180, nov./dez. 2005.

CUNHA, Lucas. Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo no Brasil. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 14, n. 103, jun./set. 2012.

ELSTER, John. *Ulisses liberto: estudos sobre a racionalidade, pré-compromisso e restrições*. São Paulo: UNESP, 2009.

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

HETSPER, Rafael Vargas. O poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 49, n. 193, p. 215-226, jan./mar. 2012.

LOIS, Cecília Caballero (Coord.). *Separação de poderes: vício de iniciativa*. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL, 2009. (Série Pensando o Direito, n. 14).

LOIS, Cecília Caballero. Separação de poderes e vício de iniciativa: bases para a fixação do regime de cooperação legislativa entre os poderes Executivo e Legislativo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 11, n. 94, jun./set. 2009.

MACIEL, Marco. Veto e insegurança jurídica. *Jornal do Brasil*, 12 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.empauta.com>>. Acesso em: 05 set. 2012.

MADISON, James. Federalista nº 10 e nº 51. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O federalista*. Tradução Heitor Almeida Herrera. Brasília: UnB, 1984.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENEZES, Aderson. *Teoria geral do Estado*. 8. ed. rev. e atual. por José Lindoso. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Tradução Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

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

MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O veto por inconstitucionalidade e o seu controle jurisdicional. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 35, n. 109, p. 95-118, mar. 2008.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. *Vocabulário da política*. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2010.

PAULA, Felipe de. Processo legislativo, doutrina e academia: hipóteses de afastamento e efeitos deletérios. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 10, n. 116, p. 67-75, out. 2010.

PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. A legitimidade da jurisdição constitucional do processo legislativo face ao princípio da separação dos poderes no contexto do paradigma do Estado Democrático de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 46, p. 179-197, out./dez. 2011.

PICARDI, Nicola. *Jurisdição e processo*. Tradução Carlos Alberto de Oliveira. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TEIXEIRA, Victor Eptácio Cravo. *A Trajetória do poder regulamentar no pensamento político francês e seus reflexos no Brasil: um olhar para além dos manuais jurídicos*. 2012. 158 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

VIEIRA, Edevaldo. Brasil: do golpe de 1964 à redemocratização. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. 2. ed. São Paulo: Senac, 2000.

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

CIRNE, Mariana Barbosa; FERREIRA, Victor Hugo Passos. Desvendando alguns sentidos sobre o veto presidencial. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 205-232, jan./mar. 2013.

Recebido em: 10.10.2012

Aprovado em: 20.12.2012