XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

DIRAJAIA ESSE PRUNER

DIOGO DE ALMEIDA VIANA DOS SANTOS

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Diogo De Almeida Viana Dos Santos; Dirajaia Esse Pruner; Rogerio Luiz Nery Da Silva.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-662-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional e democracia. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

Com muita satisfação, apresentamos à comunidade acadêmica os resultados de estudos e discussões aprovados para o XXIX Congresso Nacional do Conpedi, Balneário Camboriú - SC, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro de 2022, nas instalações da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Esta obra científica é destinada à difusão de temas contemporâneos, sob a linha estruturante "Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities".

Os frutíferos debates do Grupo de Trabalho "Constituição, teoria constitucional e democracia II" se deram em subgrupos temáticos, com interações voltadas à disseminação e aperfeiçoamento do conhecimento produzido por pesquisadores das mais diversas regiões do Brasil, no âmbito de Programas de Mestrado e Doutorado em Direito e áreas afins.

Os trabalhos apresentados, que ora compõem este registro, testemunham a utilidade do compartilhamento e disseminação do conhecimento e ideias inovadoras que contribuem para o desenvolvimento da ciência jurídica e afirmação da justiça no Brasil, Américas e mundo.

Congratulamos a grande comunidade que compõe o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito por seu contínuo esforço de prover um ambiente e oportunidades de aprimoramento da academia jurídica nacional.

Rogerio Luiz Nery da Silva - Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) e Universidade de Rio Verde (UniRV)

Dirajaia Esse Pruner - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Diogo de Almeida Viana dos Santos

Universidade Estadual do Maranhão - UFMA, e Universidade UNICEUMA

Grupo temático 1

LEGALIDADE AUTORITÁRIA E A SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DA NAÇÃO ARGENTINA: CONTINUIDADES E RUPTURAS NA FORMAÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO A PARTIR DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX.

LEGALIDADE AUTORITÁRIA E JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NO CHILE: CONTINUIDADES E RUPTURAS NA FORMAÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO A PARTIR DOS ANOS 1990

JUDICIALIZAÇÃO DOS PODERES: A INTERFERÊNCIA NA HARMONIA E POSSÍVEIS ELEMENTOS CASUÍSTICOS.

JUNHO E A REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

ARTIGO 142 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UMA PERMISSÃO PARA INTERVENÇÃO MILITAR?

DEMOCRACIA E CIDADANIA SÃO CONCEITOS CONTRADITÓRIOS? UMA ANÁLISE DECOLONIAL DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA INDÍGENA DESDE A CONSTITUINTE

Grupo temático 2

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA INSTITUIÇÃO A SERVIÇO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A CONSTITUIÇÃO COMO CULTURA NA VISÃO DE PETER HÄBERLE: PLURALISMO E DIVERSIDADE CULTURAL NA MODERNIDADE FRAGMENTADA

A RESPONDABILIDADE DO ESTADO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES E DA DOUTRINA JURÍDICA NA RESISTÊNCIA À CONSTITUIÇÃO: O CASO DA TAXA DE JUROS DE 12%

Grupo temático 3

NEOCONSTITUCIONALISMO E NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: SISTEMAS COMUNICACIONAIS PLURINACIONAL DA AMÉRICA LATINA

O DECISIONISMO DEMOCRÁTICO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE DOS DIREITOS DAS MINORIAS NO BRASIL

MECANISMOS DE COMPREENSÃO CONSTITUCIONAL ENTRE O ORIGINALISMO E O CONSTITUCIONALISMO VIVO

A CONSTITUCIONALIDADE DOS PROTOCOLOS AUTÔNOMOS E OS DILEMAS DO DIREITO À CONSULTA PRÉVIA NO BRASIL

Grupo temático 4

A REFORMA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES DA REPÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS APROVADAS DE 2019 A 2022

VETO NA CONSTITUINTE DE 1987-1988: UMA HISTÓRIA SOBRE RELAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO

O MODO DE NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS RISCOS À IMPARCIALIDADE

A AUSÊNCIA DE PRAZO PARA O JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE INICIAL DOS PEDIDOS DE IMPEACHMENT DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA COMO ENTRAVE À CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL

O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO E O ELO ENTRE DIREITO E POLÍTICA EM PAÍSES DE MODERNIDADE TARDIA

CONTORNOS TEÓRICOS DA REGRA DA PONDERAÇÃO COMO PARTE DA TEORIA DA PROPORCIONALIDADE, NUMA PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DA COLISÃO ENTRE PRINCÍPIOS INCIDENTES SOBRE O MESMO CASO CONCRETO

VETO NA CONSTITUINTE DE 1987-1988: UMA HISTÓRIA SOBRE RELAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO

VETO IN THE 1987-1988 BRAZILIAN CONSTITUENT ASSEMBLY: A STORY ABOUT THE RELATIONSHIP BETWEEN THE LEGISLATIVE AND EXECUTIVE BRANCHES.

Mariana Barbosa Cirne [1]

Resumo

Este artigo pretende pesquisar os debates constituintes de 1987-1988 sobre o veto presidencial e as suas consequências na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. A pergunta de pesquisa foi: quais foram as mudanças constitucionais discutidas no processo legislativo para reequilibrar as relações entre o Legislativo e o Executivo que envolviam o veto? Foram analisados os discursos constituintes para perceber que um ponto de divergência e convergência nos debates constituintes, que permanece atual, foi identificado: a crise entre os Poderes Executivo e Legislativo. Das referências, remissões e indicações dos discursos congressistas, conjugada com revisão bibliográfica, foi possível identificar a aversão à convalidação do veto por decurso do prazo constitucional prevista na Emenda Constitucional nº 1/1969 (Constituinte Nerione Nunes Cardoso) e a proposta de redução do quórum de derrubada de 2/3 para maioria absoluta, pois com aquele limite apenas a ARENA conseguiria alcançar este patamar (Constituinte Henrique Eduardo Hargreaves). Espera-se, com este artigo, demonstrar que os debates constituintes de 1987-1988 já se preocupavam com a supremacia do Poder Executivo e com a pretensão de reequilíbrio na separação de poderes, o que perpassa, necessariamente, a compreensão do veto. Revisitar o passado pode mostrar que as respostas não se encontram apenas nos desenhos institucionais, mas sobretudo nos atuais desafios da vivência constitucional

Palavras-chave: Veto, Processo constituinte, História, Relação entre poderes, Crises

Abstract/Resumen/Résumé

This article researches the brazilian constituent debates in 1987-1988 about presidential veto and its consequences on the relationship between the Executive and Legislative Branches. The research question was: what were the constitutional changes discussed in the legislative process to rebalance the relationship between the Legislative and the Executive that involved the veto? The constituent discourses were analyzed to realize that a point of divergence and convergence in the constituent debates, which remains current, was identified: The crisis between the Executive and Legislative Branches. From the references, cross-references and indications of congressmen's speeches, combined with a bibliographic review, it was possible to identify the aversion to the validation of the veto due to the expiration of the constitutional

[1] Doutora e Mestre em Direito, Estado e Constituição pela UnB. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do IDP. Líder do Grupo de Pesquisa CASP

period provided for in Constitutional Amendment No. 1/1969 (Constituent Nerione Nunes Cardoso) and the proposal to reduce the quorum from a 2/3 overthrow to an absolute majority, as with that limit only ARENA could reach this level (Constituent Henrique Eduardo Hargreaves). This paper aims to demonstrate that the brazilian constituent debates of 1987-1988 were already concerned with the supremacy of the Executive branch and with the intention of rebalancing the separation of branches, which necessarily permeates the understanding of the veto. Revisiting the past can show that the answers are not only found in institutional designs, but above all in the current challenges of constitutional experience.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Veto, Constituent process, History, Branches´s relationship, Crisis

"Ora, a vida política brasileira republicana emerge de uma crise, já estabelecendo um profundo confronto entre o Poder Executivo e o Legislativo. A vida brasileira tem esse dado característico. Já em novembro de 1891, Deodoro fechava o Congresso Nacional, porque o Congresso Nacional impunha uma rejeição ao veto imposto por Deodoro no projeto das leis dos crimes de responsabilidade."[1]

Introdução

O processo constituinte de 1987-1988 é um período repleto de sentidos. Além da abertura democrática, o texto constitucional foi construído com ampla participação popular e sem uma proposta previamente definida (COELHO, 1988; BARBOSA, 2012). Foi, portanto, uma oportunidade para se pensar os mais diversos modelos institucionais (PERES, 2006). Um dos pontos de maior divergência, no seu desenho, gravitou sobre os Sistemas Parlamentarista ou Presidencialista (BRASIL, 1988). Com a escolha do segundo, abriu-se um novo espaço para pensar – e repensar – algumas das estruturas da separação de poderes. Neste contexto, uma interessante proposta de pesquisa parece ser os discursos na Constituinte de 1987-1988 sobre os vetos presidenciais.

No intuito de delimitar o objeto a ser pesquisado, elegeu-se o veto presidencial e as suas consequências na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Sabe-se que no desenho eleito na Constituinte de 1987-1988, o veto pode ser total ou parcial, por interesse público ou/e por inconstitucionalidade, com apreciação pelo Presidente da República no prazo de 10 dias úteis[2]. No prazo de 30 dias, por voto de maioria absoluta, o Congresso Nacional pode derrubá-lo (BRASIL, 1988), mas não se conhece o percurso trilhado para alcançar este desenho institucional.

A proposta deste artigo é deixar os arquivos falarem[3] a partir dos discursos e dos debates sobre o veto presidencial na Constituinte de 1987-1988. Essas falas a serem estudadas foram registradas na: a) Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, a.1) Subcomissão do Poder Executivo e a.2) Subcomissão do Poder Legislativo, b) Comissão de Sistematização e c) Comissão de Redação. Nessa análise dos discursos, um ponto de divergência e convergência nos debates constituintes, que permanece atual, foi identificado: a crise entre os Poderes Executivo e Legislativo. Tanto é assim que como se pode observar na epígrafe deste artigo, a rejeição de um veto pretensamente teria dado

[1] Constituinte Miguel Reale Júnior, BRASIL, Subcomissão do Poder Executivo, 1988, p. 81.
[2] Para se aprofundar sobre o tema dos vetos, ver: CIRNE, 2019.
[3] DERRIDA, 2001. Para Hartog (2013, p. 238), "os arquivos, com letra maiúscula e sem ela, podem conhecer também o seu momento historiográfico e seu movimento reflexivo;"

ensejo ao fechamento do Congresso Nacional por Deodoro da Fonseca em 1981. Exatamente por isso, a pergunta que desafia este artigo é a seguinte: naquele momento constituinte, quais foram as mudanças constitucionais pensadas para reequilibrar as relações entre o Legislativo e o Executivo que envolviam o veto?

Das referências, remissões e indicações dos discursos congressistas, o que será melhor desenvolvimento neste artigo, pareceu viável iluminar algumas das particularidades do veto que, apesar de presente nos textos constitucionais desde 1981 (RODRIGUES, 1996) , sofreu e permanece sofrendo novas construções de sentido.

Como se apresenta indispensável eleger um objeto delimitado para aprofundar neste artigo de História do Direito, o ponto escolhido foi a pretensa crise entre o Executivo e o Legislativo manifestada no veto como materialização da separação de poderes. Tal questão transparece especialmente nos debates constituintes sobre a aversão à convalidação do veto por decurso do prazo constitucional prevista na Emenda Constitucional nº 1/1969 (Constituinte Nerione Nunes Cardoso) e a proposta de redução do quórum de derrubada de 2/3 para maioria absoluta, pois com aquele limite apenas a ARENA conseguiria alcançar este patamar (Constituinte Henrique Eduardo Hargreaves). Para observar essa questão, que ainda apresenta ecos nos dias de hoje, pareceu indispensável voltar ao momento constituinte, compreendendo este passado como opaco e aberto e a existência de um futuro imprevisível.

Para tornar viável a análise dos discursos constituinte sobre o veto, o pano de fundo será a história do presente e as reflexões de François Hartog sobre a relação entre passado, presente e futuro. Espera-se, como resposta à pergunta do artigo, demonstrar que os debates constituintes de 1987-1988 já apresentavam um tema que permanece hoje pujante: a supremacia de um dos poderes (na relação entre o Legislativo e o Executivo) e pretensão de reequilíbrio na separação de poderes, o que perpassa, necessariamente, a compreensão do veto. Revisitar o passado, no entanto, pode jogar luzes em algumas respostas que não se encontram apenas nos desenhos institucionais, mas sobretudo chamar atenção para os atuais desafios da vivência constitucional.

1. Reconectando passado, presente e futuro

Como adverte François Hartog (2003, p. 10): é preciso questionar o tempo. Para tal empreitada, o autor aborda “os modos por que se conectam presente, futuro e passado

na escrita da história." Propõe-se a tratar do regime de historicidade[4]. Isso porque, a sociedade, a cada momento, mantém estas configurações intelectuais como apenas uma camada nas relações complexas e intrincadas com o tempo. Como bem ilustra em uma metáfora, trata-se de "uma trama percorrendo a tapeçaria" (HARTOG, 2013, p. 11).

A preocupação de Hartog se pauta no historiador, personagem que precisa prestar atenção no tempo, já que o vive. Exatamente por vivê-lo, o historiador corre sempre o risco de instrumentalizá-lo[5].

Além de vislumbrar esses perigos, ao refletir sobre a história, Hartog entende que não é mais possível escrever a história do ponto de vista do futuro, nem do passado. Isso ocorre porque ambos se tornaram imprevisíveis e opacos, motivo pelo qual devem ser reabertos. Reina, no presente, uma enorme dificuldade de olhar além (HARTOG, 2013, p. 10). O autor defende, então, um regime de historicidade como um enquadramento acadêmico da experiência do tempo que, em contrapartida "conforma nossos modos de discorrer acerca de e de vivenciar nosso próprio tempo" (HARTOG, 2013, p. 12). Em outras palavras, Hartog busca a problematização do tempo, para além de uma relação simplista entre passado e futuro.

Neste cenário, deve-se conferir especial importância à rememória:

> Rememorar, não esquecer, é apresentado como um dever pessoal dirigido a cada um de nós. Mas uma tal memória não é transmissão, mas reconstrução: história.
>
> Um passado imprevisível significa algo mais: novas questões a colocar ao passado e, se possível, novas respostas de sua parte, considerando-o um campo de potencialidades, de que algumas começaram a acontecer, foram interrompidas, ou evitadas, ou destruídas (...) (HARTOG, 2003, p. 31).

A revisita a esse passado, portanto, é opaca e aberta. Valendo-se de tais premissas, este artigo almeja revisitar o processo constituinte de 1987-1988 para observar – e quem sabe obter novas respostas ou perguntas – sobre um tema que permanece inquietando o presente: a relação entre o Executivo e o Legislativo[6]. Ciente da imprevisibilidade do

[4] É uma forma de engrenar presente, passado e futuro ou de compor um misto das três categorias (HARTOG, 2013, p. 11).

[5] Hartog, 2003, p. 10. Nesse sentido, Koselleck (2013) explica que aquilo que é chamado de história hoje mudou, pois o passado por ser apropriado seletivamente.

[6] Para problematizar a relação entre Executivo e Legislativo, há os trabalhos de Vera Grillo (2010; 2012) sobre a hipertrofia do Poder Executivo. Outro exemplo é a dissertação de mestrado da UNB de Pedro Abramovay (2010) que analisa a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil e, por uma análise empírica da edição de medidas provisórias, demonstra que o Congresso Nacional realiza controle ativo sobre os textos enviados pelo Executivo para concluir que a moldura constitucional brasileira permite

futuro e das possibilidades de releitura do passado, este artigo almeja verificar as falas de um processo constituinte que permanece em constante pretensão de revisão[7]. Como proposto por Hartog:

> No que respeita a nossas relações com o tempo, esta reabertura do passado vai de par com o fato de tomar em consideração a dimensão do futuro. Não o futuro, com F maiúsculo. Mas mais modestamente devemos restaurar alguma forma de comunicação entre presente, passado e futuro, sem admitir a tirania de qualquer um deles. História escrita em nome do passado, do futuro ou do presente (HARTOG, 2003, p. 31)

Sobre o processo constitucional de 1988-1987: "não se pode abstralizar o debate sobre a Constituição – e o debate em torno da Constituinte – , pela simples razão de que a Constituição brasileira a ser preparada deve ser uma cartilha de ensinamento diário e cotidiano do povo brasileiro." (ABRAMO, 1985, p. 45) Em outras palavras, há muito o que aprender e refletir a respeito deste processo.

Como advertido por Luisa Passerini (2003, p. 240), para tentar entender as conexões entre silêncio e discurso, esquecimento e memória, deve-se observar a relação entre os traços, ou entre os traços e as suas ausências. É preciso considerar ainda que a interpretação torna possível a criação de novas associações. A despeito de saber que a vida da constituição é quem garante a materialização de seu conteúdo, entender a sua história e a sua formação pode ser um interessante itinerário para compreender alguns de seus sentidos ocultos (PAIXÃO e BIGLIAZZI, 2008).

2. Revisitando a relação entre o Legislativo e o Executivo: o desequilíbrio

Revisitar o processo histórico constituinte de 1987-1988, em seus arquivos (HARTOG, 2013), atas da Assembleia Constituinte, falas, discursos, é uma maneira de reconectar passado, presente e futuro. Tal escolha não só permite que o pesquisador possa ser incluído no seu contexto histórico (GADAMER, 2006), mas também admite que se identifiquem alguns ecos, fragmentos, vozes que permanecem ressoando até os dias de hoje.

o exercício do sistema de freios e contrapesos de acordo com uma visão democrática do princípio de separação de Poderes.

[7] Cf. PEC nº 157/2003 e PEC nº 341/2009.

Apesar de existir quem não acreditasse tanto nos possíveis resultados[8] de um processo constituinte, havia uma pretensão de diagnóstico dos principais problemas brasileiros no intuito de saná-los com o novo texto constitucional. Uma das principais pretensões era o reequilíbrio entre os poderes (ABRAMO, 1985; BASTOS, 1985; SALDANHA, 2016), o que passaria, necessariamente, pela reconfiguração do veto.

No intuito de contextualizar o tema do veto, e traçar este diagnóstico, o Constituinte Nerione Nunes Cardoso relatou o seguinte:

> Quanto aos vetos: a Constituição de 1946 não a. estabelecia o processo de votação da matéria vetada, o que não ocorreu no texto original da Constituição de 1967, art. 62, § 3º, que determinou fosse a sua votação procedida por escrutínio secreto.
>
> A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, além de fixar o prazo para apreciação, pelo Congresso Nacional, da matéria vetada, de quarenta e cinco dias – art. 59, § 3º e 4º – considerando mantido o veto, se esgotado sem deliberação esse prazo, determinou ainda que a manifestação do Congresso se procedesse em votação pública, e expressão essa considerada pelo Plenário, após audiência das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como sendo votação nominal, assim regimentalmente considerada.
>
> Esse caso ocorreu em 1970, na Presidência de João Cleofas. Tanto a Constituição de 1946 como a de 1967, texto original, estabeleceram quorum de aprovação da matéria vetada em 2/3 dos votos dos Deputados e dos Senadores presentes à sessão; a Emenda nº 1, de 1969, aumentou drasticamente esse **quorum**, ao fixá-lo em 2/3 dos membros em cada uma das Casas do Congresso Nacional.
>
> Diante dessas exigências estabelecidas no texto constitucional, nos últimos quinze anos os vetos presidenciais raras vezes, em sua maioria, foram mantidos por decurso de prazo.[9]

Em breve síntese, o sistema antecedente ao texto constitucional de 1988 exigia para a derrubada do veto: a) um quórum de 2/3 dos membros de cada casa e b) a votação pública. Outra inovação era a manutenção do veto por decurso do prazo[10].

---

[8] Na avaliação de Raymundo Faoro (1985, p.13), dentro do quadro brasileiro vigente, seria possível aperfeiçoar as instituições, mas sem mudanças mais profundas. Para Antonio Paim (1990, p. 27), a Constituição de 1988 "deixou passar mais uma oportunidade de lançar as bases de uma experiência de colaboração sem quebra de autonomia entre Legislativo e Executivo."

[9] BRASIL, Subcomissão do Poder Legislativo, 1988, p. 103-104.

[10] Cf. "Art. 59. Nos casos do artigo 43, a Câmara na qual se haja concluído a votação enviará o projeto ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará; para o mesmo fim, ser-lhe-ão remetidos os projetos havidos por aprovados nos têrmos do § 3º do artigo 51. § 1º Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interêsse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. Se a sanção for negada, quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto. § 2º Decorrida a quinzena, o silêncio do Presidente da República importará sanção. § 3º Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, êste convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dêle conhecerem, considerando-se

No intuito de tentar justificar a Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969, no tema do decurso do prazo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1974, p. 74) explicou que, diferentemente do sistema Argentino, no Brasil, a parte vetada permaneceria suspensa (devolvendo-se a matéria ao Congresso Nacional) e o restante do projeto de lei se tornaria lei. No entanto, esta prática, segundo o autor, "resulta sempre incerteza sobre o alcance e o sentido da lei, o que resulta necessariamente em insegurança jurídica." Então, a inovação da EC nº 1/1969 vem trazer maior segurança jurídica, já que caso a deliberação do projeto de lei vetado não ocorra em 45 dias, ficará mantido o veto. A EC nº 1/69 inova ao inserir no texto a manutenção do veto por decurso do prazo. Nesse caso, há de se presumir, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1974, p. 76), que as razões apresentadas pelo Executivo "foram tidas como boas pelo Congresso Nacional, que tacitamente as aceitou." Segundo o mesmo autor, esse sempre foi o entendimento no direito brasileiro e a EC nº 1/1969 apenas o explicitou."[11]

Percebe-se que a convalidação dos vetos, por decurso de prazo, decorrente da EC nº 1/1969 era uma prática que afetava de sobremaneira a relação entre o Executivo e o Legislativo no período anterior à Constituinte de 1987-1988. Não bastasse isso, como advertido pelo Constituinte Henrique Eduardo Hargreaves, o quórum de derrubada do veto de 2/3 era um limite que apenas a ARENA conseguiria alcançar este patamar[12]. Outro problema eram as deliberações públicas, o que mantinha o controle do Executivo sobre a atuação parlamentar. Havia, por todos esses fatores, uma dominação do Executivo no cenário político.

Esse questionamento sobre o papel do Executivo já transparecia antes do processo constituinte de 1987-1988. Ao falar sobre a Separação de Poderes, Ives Gandra Martins afirmava que o Poder Executivo é absoluto e a Constituição é uma carta dedicada a garantir privilégios desmedidos ao Presidente da República (MARTINS, 1985, p. 61). Márcio Thomaz Bastos – quando analisava o funcionamento das instituições, como contribuição para o processo constituinte – identifica no Brasil um "Executivo

aprovado o projeto que, dentro de quarenta e cinco dias, em votação pública, obtiver o voto de dois terços dos membros de cada uma das Casas. Nesse caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República. § 4º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será considerado mantido. (BRASIL, 1969, grifo nosso)

[11] No intuito de avaliar se este era, de fato, o entendimento sobre o veto da época, foram pesquisados livros de constitucionalistas sobre esse ponto, com comentários aos artigos da Constituição (com a redação dada pela EC nº 1/1969), mas os autores pesquisados são silentes sobre esse ponto. Cf. MIRANDA, 1970.

[12] BRASIL, Subcomissão do Poder Legislativo, 1988.

andrógeno", que engloba em si as funções de Executivo e Legislativo[13]. "Foi o poder do Executivo, mais do que seus eventuais ocupantes, que encarnou de forma impessoal a face da ditadura entre nós." (BASTOS, 1985, p. 152). O desenho institucional do Poder Executivo estaria, portanto, no centro do problema da concentração de poderes. Exatamente por isso, Bastos defendia que a primeira coisa a se fazer na constituinte seria restabelecer o equilíbrio entre os três poderes. Uma das chamadas aberrações era exatamente a manutenção do veto por decurso do prazo.

Como relatado anteriormente, o processo constituinte de 1987-1988 foi extremamente plural. Prova disso são os formatos - os mais diversos - sobre o veto sugeridos pelos constituintes. Francisco Rollember (PMDB-SE) sugeria que a apreciação do verto fosse conjunta, exigido o quórum de 2/3 e a presença da maioria simples do Congresso Nacional (nº 186). Joaquim Bevilácqua (PTB-SP), Furtado Leite (PFL-CE) e Borges da Silveira (PMDB-PR) sugeriam que o quórum fosse de maioria absoluta (nº 1322; 1901 e 8248). Para José Camargo (PFL-SP) e Furtado Leite (PFL-CE), a apreciação do veto deveria ser conjunta (nº 013141 e 1901). Roberto Jefferson (PTB-RJ) sugeria que a apreciação pelo Congresso Nacional dos vetos fosse secreta (nº 1779). Vasco Alves (PMDB-ES) sugeriu a realização de consultas populares sobre projetos que tenham recebido sanção ou veto (nº 6338). Rita Furtado (PFL-RO) almejava estabelecer limites ao veto (nº 6487). Mendes Botelho (PTB-SP) pretendia assegurar ao povo o direito de veto (nº 7758). [14] Todas essas alternativas foram consideradas para se chegar ao texto de 1988.

No tópico seguinte, serão avaliados os debates constituintes sobre a relação de crise entre o Executivo e Legislativo que envolvem o veto e os resultados que transparecem no texto aprovado em 1988.

3. Reconstruindo os debates constituintes de 1987-1988: reformulando o veto

Como anunciado, pretende-se aqui avaliar a história do presente (RIOUX, 1999; HARTOG, 2003). Das falas constituintes, um primeiro ponto que salta aos olhos é a

[13] Quando fala sobre a separação de poderes, Ronaldo Poletti (1983, p. 17-18 defende que quase sempre não há mesmo distinção entre os chamados poderes. Para o autor, o importante, hoje, nâo é estruturar o Estado para obstar a tirania, mas sim proporcionar uma técnica de controle apta a proteger a pessoa humana.
[14] BRASIL, Base Histórica do Congresso Nacional, 1987.

reiterada utilização da expressão crise[15] para abordar a relação entre o Executivo e o Legislativo. Trata-se de um recurso recorrente nas falas constituintes:

> Ora, a vida política brasileira republicana emerge de uma crise, já estabelecendo um profundo confronto entre o Poder Executivo e o Legislativo. A vida brasileira tem esse dado característico. Já em novembro de 1891, Deodoro fechava o Congresso Nacional, porque o Congresso Nacional impunha uma rejeição ao veto imposto por Deodoro no projeto das leis dos crimes de responsabilidade. Antes disso, no período da eleição – vejam que essa é uma ponderação que se renova a cada instante – Prudente de Moraes, Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, candidato à Presidência da República, foi procurado por Campos Sales, que lhe disse: "Não seria mais conveniente retirar a sua candidatura, sob pena de se instalar uma crise institucional e as Forças Armadas fecharam o Congresso Nacional?"[16]

Haveria, nas palavras da Miguel Reale[17], um divórcio entre o Executivo e o Legislativo.

> Assim, o que caracteriza a vida brasileira, nos últimos cem anos, é o profundo divórcio que existe entre o Executivo e o Legislativo. O Presidente da República é, ao mesmo tempo, um senhor todo-poderoso, porque ele nomeia e demite, porque ele tem capacidade de emitir moeda, porque ele tem o Banco do Brasil, porque ele tem o Banco Central, mas, ao mesmo tempo, ele é incapaz de promover a reforma, a mudança, o avanço social, o caminhar no sentido de liberdade política e da igualdade econômica, porque ele se encontra manietado, impossibilitado de ater um programa no qual haja conciliação nacional. O Presidente da República é um homem todo-poderoso, heraldicamente solitário, distante da verdade da vida política, mas todo-poderoso e todo frágil, ao mesmo tempo. Ora, este é um dado de realidade. [18]

Em resumo, Miguel Reale Junior afirmava que "O que importa é a política nacional, o confronto entre o Poder Executivo Federal e o Poder Legislativo, pois é aí que residem as crises institucionais".[19] Haveria, portanto, um quadro de crise entre o Legislativo e o Executivo que se manifestava não só na dominação de um poder pelo outro (a continuidade de um passado recente ditatorial), mas também pela necessidade de revisar o formato da relação entre os poderes[20]. Reconectá-los. Estes pontos – que

---

[15] Ao tratar dessa crise, Florestan Fernandes (1989, p. 336) defende a conquista de uma nova era histórica, sob a égide da compreensão objetiva da Constituição como "revolução a fazer". Sobre o mesmo tema, Hartog (2013) introduz o seu trabalho sobre o presentismo tratando exatamente da crise. "Ao imediatismo do tempo dos mercados não podem se ajustar nem o tempo da economia nem mesmo o tempo político ou, antes, os tempos políticos.

[16] BRASIL, Subcomissão do Poder Executivo, 1988, p. 81.

[17] Interessante que antes do processo constituinte, Miguel Reale (1985, p. 10) defendia que o Executivo possuía melhores condições para uma atuação mais vida e criadora.

[18] BRASIL, Subcomissão do Poder Executivo, 1988, p. 81.

[19] BRASIL, Subcomissão do Poder Executivo, 1988, p. 91.

[20] O Ministro Marco Maciel, após falar da experiência americana, defendeu que a "distribuição harmônica dos poderes do Estado, portanto, não interessa apenas ao presidencialismo ou ao parlamentarismo, como

caracterizam a crise objeto da Constituinte de 1987-1988 – seriam algumas das principais reivindicações de mudança.

No âmbito da Subcomissão do Poder Legislativo, o Constituinte Henrique Córdova fez o seguinte diagnóstico: "A concentração de força nas mãos de um só homem, a trágica mística e o fascínio do poder unipessoal têm servido, ao longo da nossa História, para uma ação inevitável de crises políticas e de impasses institucionais. Esta visão unipessoal, personalista, messiânica, populista, desemboca quase sempre no vácuo e na escuridão."[21] A solução para esse problema estaria, então, em um Sistema Neoparlamentarista[22]. Existia a pretensão de uma revisão dos Sistemas Parlamentarista e Presidencialista para uma solução intermediária, exatamente para reequilibrar os poderes, mas a medida não foi vitoriosa[23].

Como não foi exitosa a proposta Neoparlamentarista, restava como solução para a crise na relação entre o Legislativo e o Executivo um novo desenho institucional. Pretendia-se valorizar o Legislativo (FERNANDES, 1989) e ao mesmo tempo reconectá-lo com o Executivo. No entanto, a avaliação de texto constitucional apontou para uma necessária reformulação do papel do Executivo[24], com ampliação de certos poderes, o que não foi isento críticas. O Constituinte Celso Dourado, por exemplo, afirmou que a crise decorria da alta concentração de poderes nas mãos do Poder Executivo e que o projeto constituinte de 1987-1988 não resolveria este ponto:

> O que está me preocupando, lendo o anteprojeto do Constituinte José Fogaça, é conceder-se ao Executivo mais poderes do que já possui. Infelizmente, talvez, a Constituinte seja de novo influenciada pelo

sistema de governo. Interessa, de maneira ampla e irrestrita, a toda e qualquer forma de governo." (BRASIL, Subcomissão do Poder Executivo, 1988, p. 33).

[21] BRASIL, Subcomissão do Poder Legislativo, 1988, p. 169.

[22] Antes do processo constituinte de 1987-1988, Ivens Gandra Martins (1985, p. 63-68) afirmava que o Brasil já teve idêntico sistema ao dos países europeus evoluídos, mas involuiu para o Presidencialismo. Como solução, o autor pregava a criação de um quarto poder, o poder moderador, possível em um sistema parlamentar, e de um quinto poder, responsabilizador, materializado na figura do Tribunal de Contas da União autônomo. Sobre essa escolha, REALE, 1985, p. 31-35 discute: "Parlamentarismo, Presidencialismo ou uma solução intermediária?".

[23] BRASIL, Comissão de Sistematização, 1988.

[24] Cf. "Um presidente com quarenta milhões de votos terá poderes, mesmo que a Constituição não lhos dê. Assim De Gaulle se pronunciava a respeito da Constituição francesa de 1958. Mesmo que a Constituição não lhe provesse ou não lhe definisse tais e tais poderes, De Gaulle, com a imensa carga de legitimidade política, com a imensa autoridade moral que o fazia o cidadão mais representativo da sociedade francesa nos anos 60, agia com a força, com a carga de autoridade, com a expressão de legitimidade que os milhões de votos dos franceses inequivocamente, lhe atribuíam. Por isso entendemos que um presidente com quarenta milhões de votos terá poderes – e fatalmente o Presidente da República no Brasil os terá porque a eleição é pelo princípio da maioria absoluta. E o melhor é que ele tenha esses poderes e os exerça pela via do consenso, da negociação e do equilíbrio; o melhor é que ele tenha esses poderes e os exerça com a Constituição, e não contra ela. Aliás, é o mecanismo de dificuldades que os franceses agora tentam superar e do qual nos fala tão bem Maurice Duverger na sua obra "La Monarchie Républicaine" infelizmente ainda não publicada no Brasil." (BRASIL, Subcomissão do Poder Executivo, 1988, p. 72).

> momento de crise em que estamos vivendo. Já tivemos experiências, no passado, semelhantes a esta, na tentativa de sair do presidencialismo para o parlamentarismo.[25]

O passado ditatorial permanece atual na discussão sobre o reequilíbrio de poderes. Houve ainda debate sobre os limites do veto no texto constitucional. Na Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, o Constituinte Vilson Souza defendia que no Direito Constitucional moderno seria inquestionável a participação do Presidente da República na atividade legislativa com o poder de vetar:

> O SR. CONSTITUINTE VILSON SOUZA: – Sr. Presidente, é inquestionável que, no direito Constitucional moderno, o Presidente da República participe da atividade legislativa como poder de vetar projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional. Mas também não é menos verdade que os poderes do Presidente da República devem ser limitados. Temos a experiência da ditadura, em que se permite o veto, inclusive, de palavras. Inúmeros diplomas legais, leis ou os projetos de leis votados pela Câmara ou pelo Congresso Nacional foram deturpados por supressão de palavras, de parágrafos ou de alíneas. Minha proposta é no sentido de que o Presidente da República tenha efetivamente o poder de vetar o projeto de lei, mas que não contribua para deformar o conteúdo, a própria vontade legislativa. Ou o Presidente veta integralmente o projeto, ou o aprova integralmente. Esta é a minha posição. Que não se permita ao Presidente da República, na supressão de um parágrafo, de um artigo ou de uma alínea de um projeto de lei, deturpar o próprio sentido da lei.[26]

Como contraponto:

> O SR. RELATOR (Egídio Ferreira Lima): – Sr. Presidente e Srs. Constituintes, tenho grande consideração pelo Constituinte Vilson Souza. Mas entendo que a proposta de S. Ex.ª cria problemas sérios. Às vezes, o Presidente da República tem necessidade de limitar o veto a algumas expressões, salvando o todo. E agora temos uma amplitude muito maior de poder. Primeiro, porque reduzimos o quorum do veto para a metade, maioria absoluta; segundo, criamos o instituto do pedido de reconsideração pelo Presidente da República.[27]

Como resultado, na votação da emenda, cinco (5) Constituintes foram favoráveis e quarenta e seis (46) contrários, tendo sido rejeitada a pretensão de alteração[28].

---

[25] BRASIL, Subcomissão do Poder Legislativo, 1988, p. 176.
[26] BRASIL, Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, 1988, p. 139.
[27] Idem.
[28] No âmbito dessa comissão, o texto aprovado, sobre o veto, era o seguinte: "Art. 28. A Câmara, na qual tenha sido concluída a votação, enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á ou solicitará ao Congresso Nacional a sua reconsideração total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento. § 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso, de item, de número ou de alínea.
§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção. § 4º O Presidente da República comunicará as razões do veto ou do pedido de reconsideração do Presidente do Senado Federal, o qual será apreciado dentro de trinta dias, a contar do seu recebimento, considerando-se

Ainda sobre o veto, o Constituinte José Genoíno defendeu a sua exclusão do texto constitucional, pois geraria excessivo poder concentrado no Executivo[29]. Em sentido contrário, o Relator, Constituinte José Fogaça, defendeu:

> É neste sentido que gostaria de opor uma discordância à tese aqui levantada pelo nobre Constituinte José Genoíno, no sentido de que esse conjunto de atribuições do Presidente da República consiste numa extraordinária concentração de poder. Muito ao contrário. A Emenda Nelson Carneiro, que na verdade reproduz um trabalho articulado que vem desde a Subcomissão do Poder Executivo, e da Comissão de Organização de Poderes, relatada pelo nobre e inteligente Constituinte Egídio Ferreira Lima, a Emenda Nelson Carneiro, praticamente, coincide com o texto do Relatório Bernardo Cabral, com mudanças que, eu diria, são quase de técnica redacional, com pequenas alterações de ordem funcional ou em relação ao poder do Presidente da República. Mas, de qualquer sorte, o que está caracterizado é que o Chefe de Estado aqui é tão-somente um Chefe de Estado e não intervém nas questões de Governo, não exerce atos administrativos e não se imiscui nos problemas cotidianos do exercício do Poder Executivo [30]

Na proposta que se consagrou vitoriosa na Constituinte de 1987-1988 os poderes do Executivo foram ampliados, mas houve certas mitigações quanto ao veto. Na Relatoria, no âmbito da Subcomissão do Legislativo, a situação atual dos vetos foi apresentada:

> Para V. Ex.as terem uma idéia, temos sessenta e cinco projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional e encaminhados à sanção do Presidente da República. Foram vetados e aguardam oportunidade para serem novamente apreciados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em sessão conjunta.
>
> Desses, trinta e sete foram vetados totalmente e vinte e oito, parcialmente; o veto mais antigo enviado ao Congresso é de 16 de dezembro de 1985, e o mais recente é do dia 8 de janeiro de 1987. Portanto, verificamos que, embora há quinze anos o Congresso Nacional não tenha deixado de manter os vetos presidenciais, não nos devemos abster de fazer uma apreciação das matérias que não lograram receber a sanção do Presidente da República. [31]

---

mantido o veto se obtiver maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas do Congresso, reunidas em sessão conjunta. § 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República. § 6º Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no § 4º, o veto ou o pedido de reconsideração será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o § 1º do art. 20; § 7º No caso do inciso V do Art. 10, o veto será submetido apenas ao Senado Federal, aplicando-se, no que couber, o disposto neste artigo. (BRASIL, 1988).

[29] Para Ivens Gandra Martins (1985, p. 56), grande parte "dos descompassos sociais, políticos e econômicos que vivemos, nos últimos 20 anos, deveu-se à hipertrofia do Poder Executivo". Discordando dessa posição, Ronaldo Poletti (1983, p. 20) entende que importância política do Presidente cresceu porque, por ser eleito pelo sufrágio universal, o povo vê nele o seu verdadeiro representante.

[30] BRASIL, Comissão de Sistematização, v. 2, 1988, p. 933.

[31] BRASIL, Subcomissão do Poder Legislativo, 1988, p. 104.

Havia um problema na apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional. Para tentar solucioná-lo, no âmbito desta Subcomissão, a proposta inicial foi a seguinte:

> Nossa sugestão é no sentido de manter o princípio adotado no texto original da Constituição de 1967, isto é, apreciação em sessão conjunta, votação por escrutínio secreto, aprovação pelo voto de 2/3 dos Deputados e dos Senadores presentes, a maioria da Casa. Esclareça-se que deverá ser mantido o texto constitucional que estabelece o **quorum** mínimo de presença para as deliberações, ou seja, a maioria da composição das duas Casas.[32]

Em síntese, já continha um avanço: o escrutínio secreto. Mas, na avaliação dos constituintes, ainda parecia pouco. Levando-se em conta o pequeno índice de derrubada de vetos, o texto sofreu modificação para reduzir o quórum de dois terços para maioria absoluta[33]. Outra importante inovação foi a exclusão da manutenção do veto por decurso do prazo e a fixação de um prazo a ser administrado pelo Congresso Nacional:

> Esgotado o prazo de trinta dias estabelecido sem deliberação quanto ao veto, será este colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. Ainda aqui são reforçadas as prerrogativas do Poder Legislativo, pois diferentemente do disposto na Constituição vigente o veto não será mantido sem deliberação por este Poder.[34]

O texto aprovado em 1988 traz, portanto, as seguintes inovações: a) votação secreta; b) quórum de maioria absoluta ao invés de 2/3; e c) exclusão da manutenção do veto por decurso de prazo e a fixação do prazo de 30 dias para o Congresso Nacional apreciá-lo, sob pena do trancamento de pauta. Eis o texto da Constituição de 1988:

> 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.

---

[32] Idem.
[33] O Constituinte Henrique Eduardo Hargreaves afirmou que a exigência do quórum de 2/3 se assemelhava ao modelo de Constituição da Albânia, o que tornaria a sua derrocada quase impossível (BRASIL, Subcomissão do Poder Legislativo, 1988, p. 104).
[34] BRASIL, Subcomissão do Poder Legislativo, 1988, p. 155.

> § 6º - Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único.
> § 7º - Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.[35]

Ocorre que, na avaliação dos dias de hoje, o desenho institucional do veto não pareceu suficiente para o reequilíbrio entre os poderes (Executivo e Legislativo). A Constituição de 1988 teria inaugurada uma relação contraditória[36] de medidas quanto ao fortalecimento do Legislativo. Se por um lado, valorizou o Legislativo, por outro, ampliou as competências do Executivo.

> O próprio Legislativo recuperou suas prerrogativas, abolidas ou severamente reduzidas pela ditadura. E avançou no sentido de assumir tarefas específicas na fiscalização do Executivo, na restrição do seu arbítrio e na delimitação de sua autonomia. Porém, o Legislativo ficou nisso. Tolerou, acumpliciou-se ou capitulou a exorbitância cesarista e autocrática do Executivo (FERNANDES, 1989, p. 381).

O diagnóstico no processo legislativo, decorrente do desenho constitucional de 1988, mantém como resultado uma preponderância do Executivo na produção legislativa. A avaliação empírica do processo legislativo entre 1989-1994 demonstrou que há uma forte continuidade legal entre o período autoritário e o atual quanto às regras que regulam a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 67).[37]

Nas falas constituintes – e nas falas de quem avalia hoje o desenho institucional do processo legislativo - pode-se perceber o prosseguimento de um passado autoritário e a pretensão de rever esta concentração de poderes no presente. É preciso uma solução agora. Como relatado por Hartog, no seu questionamento sobre o tempo – quando perpassa a história *maestra* e a história moderna - a história de hoje apresenta estrita

[35] BRASIL, 1988. O texto constitucional permanece praticamente o mesmo de 1988, salvo duas alterações decorrentes de Emendas Constitucionais (EC). A primeira (EC nº 32/2001) que excluiu a ressalva das medidas provisórias no trancamento de pauta e a segunda (EC nº 76/2013) que retirou o sigilo das votações sobre o veto.

[36] FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 41. "No que diz respeito ao Poder Legislativo, a Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios de medidas. De um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Poder Executivo ao longo do período autoritário, visto que não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante o regime militar."

[37]

relação com o presente. Como descrito por ele, há "uma estranha combinação entre utopia ou aspirações revolucionárias (assim de orientação para o futuro) com um horizonte estritamente limitado ao presente." (HARTOG, 2003, p. 27). Como conclusão:

> Assim fomos do futurismo para o presentismo e ficamos habitando um presente hipertrofiado que tem a pretensão de ser seu próprio horizonte: sem passado sem futuro, ou a gerar seu próprio passado e seu próprio futuro.
> (...)
> *Historia magistra* apresentava a história, ou supostamente assim o fazia, do ponto de vista do passado. Pelo contrário, no regime moderno, a história foi escrita, teleologicamente, do ponto de vista do futuro. O Presentismo implica que o ponto de vista é explicita e unicamente o do presente. (HARTOG, 2003, p. 27)

As falas constituintes, assim como as discussões de hoje, refletem esse presentismo[38], ao se imaginar a utopia de revisão de toda uma história nacional pelo rearranjo institucional que uma constituição poderia fazer. Há, na verdade, uma preocupação de que no presente todos os problemas possam ser resolvidos como um passe de mágica. Ocorre a tirania do instante e estagnação de um presente perpétuo (HARTOG, 2013, p. 11). Na Constituinte de 1987-1988, havia uma pretensão de que o rearranjo do desenho institucional poderia balancear a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo[39], o que resolveria os problemas de domínio de um poder sobre o outro.

Não se pode, no entanto, perder de vista que o veto não possui um caráter definitivo sobre o projeto e sim sobre uma parte do processo legislativo[40]. Com a "faculdade de estatuir ou faculdade de impedir[41]", concede-se a oportunidade de uma decisão sobre a constitucionalidade da proposta e o seu interesse público[42] (art. 66 da Constituição, BRASIL, 1988), mas essa é uma fase do processo, não o seu término. A decisão presidencial não é terminativa. É conferida nova oportunidade de apreciação pelo Congresso Nacional o que pode dar ensejo a uma construção qualificada no processo legislativo e um reequilíbrio de poder.

Existe, aqui, não só um protagonismo do Executivo, decorrente do desenho institucional de 1988, mas há também estruturas do Legislativo que reforçam o problema

[38] Hartog (2013, p. 11) vê a busca de um ganho imediato como sinônimo para o presentismo.
[39] Entre as medidas que buscaram reequilibrar a relação de poderes no processo legislativo, quanto ao veto, estão a redução do quórum de 2/3 para maioria absoluta, a vedação do veto de palavras e a necessária apreciação pelo Congresso Nacional. Cf. FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999, p. 41.
[40] BERNARDI, 2009, p. 238.
[41] Sobre o tema Cecília Caballero Lois (2009, p. 8) afirma que "além de separar as funções estatais em órgãos diversos e colocá-las nas mãos de indivíduos diferentes, Montesquieu cria a *faculdade de impedir*, que seria o direito de anular uma resolução tomada por outrem."
[42] CARVALHO NETTO, 1992, p. 133.

da concentração[43]. Apesar da definição de competências do Legislativo e do Executivo não justificarem a preponderância do último, as estatísticas das proposições de leis comprovam esse desequilíbrio. No entanto, para Souza (2010), as disparidades não decorrem do desenho constitucional. São questões políticas, para as quais a solução jamais poderia ser jurídica. Analisar o processo constituinte de 1987-1988, em sua relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, demonstra exatamente essa problemática do presente.

> De qualquer modo, este presente, que venho descrevendo como aparentemente onipresente aparece também no todo inseguro e comporta dificuldades em tomá-lo como sua própria avaliação. Como se fosse incapaz de preencher a lacuna, que ele mesmo abriu, entre a experiência e o horizonte de expectativa. O passado está a bater à porta, o futuro à janela e o presente descobre que não dispõe de piso para ficar de pé. (HARTOG, 2003, p. 30)

O presente precisa reconhecer suas fraquezas. Como defendido por Leandro Antunes Mariosi e Menelick de Carvalho Netto (2010, p. 337), é preciso se libertar da "crença de que nova realidade adviria das alterações textuais e de que outra identidade conferir-se-ia ao nosso sujeito constitucional." Chega de discurso de salvação. Como concluem os autores, "a despeito dos engessamentos decorrentes de naturalizações de práticas autoritárias, a Constituição vive e constitui como nunca." (MARIOSI e CARVALHO NETTO, 2010, p. 340). Entre o presente e o futuro, Kim Lane Schepelle (2008, p. 1406) foi precisa quando afirmou que "Constitutions fail because the success of a constitution is not predictable merely from its initial design. How political leaders and citizenries learn to live-or not-within a constitution's framework is determined only in part by the way that the political institutions were constructed in the first place and the specific lists of rights that a constitution contains."[44] Como explicado por Derrida (2002, p. 47), "a declaração que funda uma instituição, uma constituição, ou um Estado, exige que quem a assina se engaje – ou a si mesma."[45] Em se exigindo esse engajamento, cabe

[43] Nesse sentido, Figueiredo e Limongi (1999) citam o colégio de líderes e as comissões, o que enfraquece a atuação parlamentar individual e dos partidos políticos. João Ricardo Carvalho de Souza (2010, p. 82) entende que o Legislativo é muito comedido no uso de sua atribuição fiscalizatória. Deve-se, ainda, considerar a dinâmica de funcionamento do Poder Legislativo.

[44] Tradução livre da autora: "Constituições falham porque o sucesso de uma Constituição não é previsível apenas a partir de sua construção inicial. Como os líderes políticos e os cidadãos aprendem a viver - ou não- dentro da estrutura da constituição é determinado apenas em parte pela maneira que as instituições políticas foram construídas em primeiro lugar e as listas específicas de direitos que a Constituição contém."

[45] Tradução livre, de responsabilidade da autora. No original: "The declaration that founds an institution, a constitution or a state, requires that a signer engage him – or herself".

à academia e a quem trabalha com o Direito a tarefa de levar a cabo o aprofundamento desses estudos. Isso porque, o texto constitucional é construído no tempo pela sua vivência[46] e a revisita de seu passado aparece como papel central para a correção de problemas e um futuro diverso.

Como defendido por Florestan Fernandes (1989, p. 381), é preciso que o Legislativo acorde para evitar a repetição do passado. O amadurecimento das instituições é construído em sua vivência (CARVALHO NETTO, 1992). Não há como olvidar a história que precede a definição do desenho constitucional para viabilizar um futuro diverso.

Conclusão

O objetivo deste trabalho foi abordar um tema que permanece atual: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Entre os fatores que podem desequilibrar essa relação encontra-se, inegavelmente, o veto. Exatamente por isso, buscou-se revisitar o processo constituinte de 1987-1988 no intuito de avaliar como foi tratado este tema na proposta de revisão de seu desenho constitucional.

No período ditatorial, o veto dificilmente era derrubado. Com a redação conferida pela EC nº 1/69, a sua formulação manteve a exigência do quórum de 2/3 do Congresso Nacional para a derrubada do veto, mas exigiu a votação pública e criou a manutenção do veto por decurso de prazo. Houve, neste formato, uma dominação do Poder Executivo sobre o Legislativo.

Para rever este cenário, os debates constituintes apontam para a identificação de uma crise entre o Legislativo e o Executivo. Houve uma avaliação dos vetos no período autoritário e foram identificados os principais entraves do desenho institucional. Ao mesmo tempo em que se pretendeu valorizar o papel do Legislativo, ponderou-se que seria necessário manter, e até ampliar, alguns dos poderes do Executivo. Neste novo formato, aprovado em 1988, não havia mais a manutenção do veto por decurso de prazo, as votações passaram a ser secretas e o quórum mudou para de maioria absoluta. Esperava-se, com tais inovações, reequilibrar as forças entre os poderes.

[46] Sobre o papel da Teoria Constitucional para a afirmação e concretização dos Direitos Fundamentais, Marcelo Catoni (2000, p. 45) defende que o seu papel é o de fornecer ao operador do direito, que também é um cidadão, o papel de comprometimento com o "desenvolvimento constitucional" ao participar das controvérsias político-constitucionais e assim poder refletir e definir a sua vida em comum. Cf. Oliveira, 2002, p. 45.

As pesquisas empíricas após 1988 apontam para a manutenção de um predomínio do Poder Executivo no processo Legislativo. Há pretensões de uma solução rápida, apta a modificar o presente e colocar um basta no problema. Contudo, como se pretendeu apresentar neste artigo, a revisita ao passado demonstrou que as preocupações de reequilíbrio entre o Executivo e o Legislativo já estavam presentes naquela época. Há, portanto, um passado que merece ser considerado, para que não se almeje soluções mágicas decorrentes de reformas constitucionais.

A crise entre os Poderes Legislativo e Executivo – quanto ao veto – permanece, mas não parece solúvel por respostas simplistas. A abertura para um futuro diverso passa, necessariamente, pela consciência de uma história que é questionada sobre as suas possibilidades no redesenho institucional. Espera-se, com este trabalho, ter apresentado uma reconexão entre presente, passado e futuro do veto, para que se torne viável encarar os desafios constitucionais com a complexidade que lhe é exigida.

Referências

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. *A separação de poderes e as medidas provisórias em um estado democrático de direito*. Dissertação de Mestrado. UNB, 2010.

ABRAMO, Claudio. Uma Constituição diferente. In: *Constituinte e Democracia no Brasil de Hoje.* 3º ed. Brasília: brasiliense, 1985.

AMORIM NETO, O. "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39, 2006, p. 415-440.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira:* mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

BASTOS, Márcio Thomaz. Constituinte: quando, como, por quem e para quê. In: *Constituinte e Democracia no Brasil de Hoje.* 3º ed. Brasília: brasiliense, 1985.

BERNARDI, Jorge. *O processo legislativo brasileiro*. Curitiba: Ibpex, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. *Diário Oficial da União*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. *Anais da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/ComESub.pdf. Acesso em 1. abr. 2021.

BRASIL. *Bases Históricas do Congresso Nacional.* Disponível em: http://www.senado.leg.br/legislacao/BasesHist/asp/consulta.asp . Acesso em: 13 ago. 2021.

CABALLERO LOIS, Cecilia. 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.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *Notícia do direito brasileiro*. Nova série. Vol. 6. Brasília, 1999.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. Disponível em: http://pt.scribd.com/doc/63739211/A-SANCAO-NO-PROCEDIMENTO-LEGISLATIVO-1. Acesso em: 1 ago. 2021.

CIRNE, Mariana Barbosa. A relevância jurídica dos vetos presidenciais. Revista de Informação Legislativa: *RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 105-126, out./dez. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p105 Acesso em: 12 ago. 2022.

COELHO, João Gilberto Lucas. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (org.). *O processo constituinte 1987-1988.* Brasília: AGIL, 1988.

DERRIDA, Jacques. *Mal de arquivo:* uma impressão freudiana. Trad. Claudia de Moraes Rego. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

DERRIDA, Jacques. Declarations of Independence. In: DERRIDA, Jacques. *Negotiations:* interventions and interviews (1971-2001). Stanford: Stanford University Press, 2002.

FERNANDES, Florestan. *A Constituição Inacabada*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira*: emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. São Paulo: Saraiva, 1974.

FIGUEIREDO, Argelina Chiebub, LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.* Rio de janeiro: Editora FGV, 1999.

FAORO, Raymundo. Constituinte: a verdade e o sofisma. In: *Constituinte e Democracia no Brasil de Hoje.* 3º ed. Brasília: brasiliense, 1985.

GADAMER, Hans-Georg. *O problema da consciência histórica.* Trad. Paulo Cesar Duque Estrada. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GRILLO, Vera de Araújo. *A separação dos poderes no Brasil*: legislativo x executivo. Blumenau: FURB; Itajaí: UNIVALI, 2000.

GRILLO, Vera de Araújo. Reflexões sobre a Teoria da Separação dos Poderes e a hegemonia do Poder Executivo. *Seqüência*. Florianópolis, v. 13, n. 24, set. 1992, p. 25-35.

HARTOG, François. Prefácio: "Presentismo pleno ou padrão?" e Introdução: "Ordens do tempo, regimes de historicidade". *In*: HARTOG, François. *Regimes de historicidade – presentismo e experiências do tempo*. Trad. Andréa Souza de Menezes et al. Belo Horizonte: Autêntica, 2013, p. 9-16 e 17-41.

HARTOG, François. Conjuntura do final de século: a evidência em questão? *In*: HARTOG, François. *Evidência da história – o que os historiadores veem*. Trad. Guilherme J.F. Teixeira et al. Belo Horizonte: Autêntica, 2011, p. 229-251.

HARTOG, François. Tempo, história e a escrita da história: a ordem do tempo. Trad. Francisco Murari Pires. *Revista de História*, São Paulo, nº 148, p. 9-34, 2003.

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

KOSELLEK, Reinhart. "História" como conceito mestre moderno. *In*: KOSELLEK, Reinhart. MEIER, Christian. GÜNTHER, Horst. ENGELS, Odilo. *O conceito de história*. Trad. René E. Gertz. Belo Horizonte: Autêntica, 2013, p. 185-222.

MACIEL, Marco. *Veto e insegurança jurídica.* Jornal do Brasil, 12 de novembro de 2007. Disponível em: stf.empauta.com. Acesso em: 05 de setembro de 2012.

MARIOSI, Leandro Antunes e CARVALHO NETTO, Menelick de. Constituição Sintética ou Analítica? O Discurso de Salvação mediante novos Textos Constitucionais como obstáculos à dinâmica da identidade Constitucional Brasileira. In. *Estudos legislativos*: 20 anos da constituição brasileira. Brasília: Senado Federa: Câmara dos Deputados: Tribunal de Contas da União: Universidade de Brasília, 2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *A Separação de Poderes no Brasil*. Brasília: PrND, 1985.

MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967*: com a emenda n. 1 de 1969. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970.

PAIM, Antonio. Organização e Poderes do Legislativo. In. *Constituição de 1988:* o avanço do retrocesso. Paulo Mercadante (coord.). Rio de janeiro: Rio Fundo ed., 1990.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História Constitucional e norte-americana e inglesa:* do surgimento à estabilização da forma constitucional. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2008.

PASSERINI, Luisa. Memories between silence and oblivion. In: HODGKIN, Katharine. RADSTONE, Susannah (ed.). *Contested pasts – the politics of memory.* London and New York: Routledge, 2003, p. 238-254.

PERES, Paulo. "Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neo-Institucionalismo da Ciência Política." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2008, p. 23-68.

POLETTI, Ronaldo Rebello de Britto. *Legislativo e Executivo*. 2º ed. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1983.

REALE, Miguel. *Por uma Constituição brasileira*. São paulo: editora Revista dos Tribunais, 1985.

RIOUX, Jean-Pierre. Pode-se fazer uma história do presente? In: CHAVEAU, Tetard A. (org.) *Questões para a história do presente***.** Trad. Ilka Stern Cohen. Bauru: EDUSC, 1999.

RODRIGUES, Ernesto. *O veto no Direito Comparado.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

SALDANHA (CIHJUR), N. N. NOTAS SOBRE O ESTADO MODERNO E A SEPARAÇÃO DE PODERES. *Duc In Altum* - Cadernos de Direito, [S. l.], v. 3, n. 4, 2016. DOI: 10.22293/2179-507x.v3i4.131. Disponível em: https://revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/131. Acesso em: 13 ago. 2022.

SCHEPPELE, Kim Lane. A Constitution Between Past and Future. *49 William & Mary Law Review 1377 (2008)*, p. 1377-1407.

SÉRIE PENSANDO O DIREITO. *Separação de Poderes – Vício de Iniciativa***.** N° 14, versão publicada. Coordenação Acadêmica: Cecília Caballero Lois. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), 2009.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. Marcos Constitucionais: Relações entre os Poderes. In. *Estudos legislativos*: 20 anos da constituição brasileira. Brasília: Senado Federa: Câmara dos Deputados: Tribunal de Contas da União: Universidade de Brasília, 2010.