

A Semântica do Veto nos Estados Unidos

OCTACILIO ALECRIM

"L'expression "veto" ne fut pas employée à la Convention de 1787; (elle) était désignée par le mot "retus qualifié".

Le "retus qualifié" (qualified negative) du Président fut proposé par la Convention dans le but de protéger la Constitution et en particulier le Pouvoir Exécutif contre les empiètements du Congrès".

JAMES BRYCE, *La République Américaine, I, Traduction française de DANIEL MÜLLER, Éditions Giard-Brière, Paris, 1900.*

O VOCABULÁRIO da Convenção Federal de Filadélfia em 1787. A idéia do controle dos atos do Corpo Legislativo por parte do Chefe do Poder Executivo sozinho encontrou, desde logo, franca receptividade entre os convencionais.

Nem era para eles uma novidade teórica; ao contrário, a Constituição do Estado de Massachusetts inserira, quando revista em 1780, cláusula expressa (Cap. I, Sec. I, Art. 2.º) pela qual o Governador podia rejeitar, expondo suas objeções, qualquer projeto de lei adotado pelas duas câmaras (Câmara dos Representantes e Senado).

Contudo, nem no texto dessa constituição e nem no texto da vitoriosa proposição de GERRY, Deputado de Massachusetts, foi empregada a palavra "veto" para definir o poder extraordinário conferido ao Presidente.

A idéia dominante foi sempre a de uma instituição de "negativa"; de início, pela proposição de WILSON, Deputado pela Pensilvânia, com caráter ilimitado, e por fim, ainda sugerido por GERRY, com efeito simplesmente suspensivo, por que sujeita a ser rejeitada por uma maioria de dois terços de cada câmara de legislatura nacional.

Esse último foi o sistema (*the power to the President of the a negative on the laws, subject to be overruled by two thirds of each branch*) pelo qual optou a Convenção.

A Redação da Constituição. A Constituição dos Estados Unidos (1787) estatui no Art. 1.º, Seção VII, inciso 2, o seguinte: "Todo projeto de lei (*bill*) adotado pela Câmara e pelo Senado, deverá, antes de se tornar Lei (*before it become a Law*), ser enviado ao Presidente, que, aprovando-o, o assinará".

O projeto de lei, vindo do Corpo Legislativo, não será portanto tido como Lei se o Presidente, Chefe do Poder Executivo, não o aprova, o que se entende quando o Presidente não apõe ao projeto

a sua assinatura, manifestação formal de sua adesão ao deliberado pelo Corpo Legislativo.

Essa faculdade constitucional, existente há mais de século e meio, que tem o Chefe do Poder Executivo de não aprovar um *bill* do Congresso, e de fazê-lo retornar, no prazo de dez (10) dias, ao Congresso, com suas objeções (*objections*), é o que se convencionou chamar entre os expositores da matéria, o poder de veto (*veto power*) do Presidente.

Com efeito, na segunda parte do inciso 2, Seção VII, Art. 1.º, estabelece ainda a Constituição:

"Se, porém, o Presidente não aprovar o projeto (*bill*), devolvê-lo-á, com suas objeções, à Casa do Congresso em que o mesmo teve origem, a qual novamente o discutirá. Se depois dessa nova discussão, dois terços (2/3) dessa Casa resolverem ratificá-lo, o projeto será então remetido, juntamente com as objeções, à outra Casa, que a seu turno voltará a discuti-lo, e, se também fôr ratificado por dois terços (2/3), tornar-se-á Lei (*it shall become a Law*)".

Assim, se o Congresso, pelo voto de uma maioria especial (2/3) dos seus representantes presentes, passa por cima do veto do Presidente e confirma o projeto de lei vetado, este se torna Lei, independentemente da vontade do Presidente, e já com esse caráter vai ela diretamente à publicação, como se ele a tivesse assinado.

Neste particular, também a atual Constituição brasileira (Art. 70, §§ 1.º e 3.º) só admite que um projeto de lei adotado pelo Congresso (Câmara e Senado), mas vetado pelo Presidente, se transforme em Lei, quando o veto vem a ser ultrapassado por uma nova manifestação do Congresso em favor do mesmo projeto, à base, porém, de um voto de dois terços dos deputados e senadores presentes.

Nesse caso, será o projeto enviado logo para promulgação, eis que, em tal circunstância, o Congresso, só por si, pode perfazer a Lei.

Assim pois, no sistema constitucional estadunidense e no brasileiro, que por aquêles se modelou, quando o Presidente aplica o *veto total* a um projeto de lei, somente haverá Lei, regra de direito obrigatória, se e quando publicada oficialmente, após a rejeição do veto pelo voto de uma maioria de dois terços, como exigido pelas respectivas Constituições que se fundam os dois sistemas.

A "*Qualified Negative*". Não consegui apurar a veracidade da afirmativa de BRYCE, de que a ex-

pressão "qualified negative" tenha sido a usada nos debates da Convenção.

BRANCROFT (*History of the Formation of the Constitution*, II, ed. Appleton, N. Y., 1885) não a registra e nem a ela se refere, bem assim no próprio texto de GERRY quando votado em conjunto pela Convenção (MADISON, *The Debates in the Federal Convention of 1787*, N. Y., 1920) ela não aparece.

Presumo que a expressão "qualified negative", — conceito representativo da idéia jurídica do poder do Presidente de tornar a enviar à legislatura os projetos de lei que forem remetidos à aprovação, acompanhados de objeções devidamente justificadas, e impedindo-os de adquirir força de lei, até que depois de novo exame tenham sido ratificados em cada uma das câmaras por dois terços de votos — foi empregada de modo público pela primeira vez por HAMILTON, sob o pseudônimo de *Publius*, em carta dirigida ao povo e publicada no jornal *New York Packet*, de 18 de março de 1788, na pré-dica pela ratificação da Constituição.

Nessa carta, posteriormente reunida com outras no famoso livro *The Federalist*, cuja primeira edição é de 1788, por Mac Lean, dizia HAMILTON:

"The President of the United States is to have power to return a bill, which shall have passed the two branches of the legislature, for reconsideration; and the bill so returned is to become a law, if, upon that reconsideration, it be approved by two thirds of both houses. . . . *The qualified negative of the President, etc.*"

E em outra de dias após, também divulgada pelo mesmo periódico, doutrinava ainda HAMILTON (*Publius*), um dos três grandes intérpretes contemporâneos da Constituição:

"... the Convention have pursued a mean (*the qualified negative*) in his business, which will both facilitate the exercise of the power vested in this respect in the executive magistrate, and make its efficacy to depend on the sense of a considerable part of the legislative body".

Os lances em inglês acima transcritos foram tirados respectivamente dos ns. 69 e 73 de *The Federalist*, na erudita edição de PAUL LEICESTER FORD, N. Y., 1898, que teve a oportunidade de consultar na Biblioteca da "Casa de Rui Barbosa" (1).

Ratificada finalmente a Constituição em 1790, apareceram quarenta anos depois os *Commentaries on the Constitution of the United States*, 1833, por JOSEPH STORY, então Professor em Harvard, que seria mais tarde considerado o expositor clássico da Constituição.

Pois bem, em 1891, na 5.^a edição dessa obra, anotada por COOLEY, ainda se lia:

(1) Em *Le Federaliste*, edição francesa por GASTON JÈZE, ed. Giard, Paris, 1902, a expressão "*qualified negative*" foi traduzida por "*veto conditionnel*"; e, em *O Federalista*, edição brasileira por JOSÉ DA GAMA E CASTRO, III, ed. Villeneuve, Rio, 1940, por "*veto limitado*".

"The clause respects the power of the President to approve and *negative* laws.

The principal points of discussion (in the Convention) seem to have been, whether the *negative* should be absolute or *qualified*.

The constitutional *negative* given to the President of the *United States* appears to be more wisely digested than any of the examples which have been mentioned (the peremptory *veto of the Roman tribunes, etc.*)" (2).

Não consegui apurar se BENTON (T. H.) empregou a palavra "negative" ou "veto" em *Thirty Years' View*, I-II, 1854-6, uma das primeiras publicações norte-americanas que trataram do assunto, mas que não consegui encontrar, para o fim da pesquisa.

E, na terceira edição de *The General Principles of Constitutional Law*, Boston, 1899, de COOLEY, revista por MCLAUGHLIN, ainda se fala em "negative"; mas, a esse tempo, já a expressão "veto power" salteia, de onde em onde, no vocabulário dos publicistas e constitucionalistas, para, enfim, dominá-lo, substituindo aquela de modo irremediável.

O "*Veto Power*". Um dos primeiros ensaístas magistrais das instituições políticas americanas, BRYCE, conquanto sabedor de que o vocábulo veto não fôra empregado nos debates da Convenção de Filadélfia, preferiu, porém, como bom inglês, usá-lo, por simples associação de palavras, é claro, com o chamado *veto of the Crown*.

Daí, trechos como estes encontrados na famosa *The American Commonwealth*, I, London, 1888: "... the presidential veto power" e "... the veto power in England".

Assim que, embora os pais da Constituição houvessem se esforçado por não imitar o executivo real inglês plasmando a figura do Presidente como uma espécie de Governador do Estado de Massachusetts em tamanho federal, o britânico BRYCE descrevia as instituições da República Americana com o espírito de *mother-country*.

Incidindo nessa mesma e anticientífica filiação comparativa, HARE, clássico entre os constitucionalistas americanos, na sua obra *American Constitutional Law*, I, ed. Bittle-Brown, Boston, 1889, destacava para a exposição da matéria os seguintes subtítulos: "Disuse of the Veto Power by the Crown, and its Frequent Exercise by the President"!

E em 1890, E. CAMPBELL MASON publicava uma monografia, ed. Hart em coleção da Universidade de Harvard, que faria a volta ao mundo, com este título marcante: *The Veto Power*.

(2) Conquanto STORY houvesse feito uma distinção bem nítida entre o vocábulo "veto" e a expressão "*qualified negative*", THEOPHILO RIBEIRO (*Comentários à Constituição dos Estados Unidos* por JOSEPH STORY, última edição (1891) traduzida e adaptada à Constituição Federal Brasileira, III, Ouro Preto, Typ. do Forum, 1896) a traduziu por "*veto limitado*".

Em seguida, o grande JOHN W. BURGESS no seu tratado *Political Science and Comparative Law*, II, ed. Ginn, Boston, 1893, emprega e refere-se à expressão "veto power" como já fazendo ela parte da língua jurídica corrente: "The limited veto power of the President is only a negative power, a power to hinder legislation".

Igualmente TUCKER, outro clássico do direito constitucional americano, também assim passou a entender: "... this veto power". *The Constitution of the United States*, I, Chicago, 1899.

A locução estava assim definitivamente incorporada à terminologia do processo legislativo americano, e, conquanto confundida como sinônimo de uma outra — *right of veto* — não significava, porém, no seu conteúdo, um veto-prerrogativa, mas, na verdade, um veto-poder (*veto power*).

Com efeito, a expressão "droit de veto", geralmente mais encontrada nos expositores e tradutores franceses, e muito usada também pelos latino-americanos (3) em tradução ao pé da letra ("direito de veto"), não corresponde à origem e natureza democráticas do veto presidencial (4), instituição tipicamente associada à idéia, estrutura e funcionamento de regime político republicano e presidencialista.

Eis porque o veto, pelo fato de incidir sobre as deliberações dos representantes do povo, é, por sua vez, controlado por esses mesmos representantes ao aceitarem ou rejeitarem as objeções do Presidente.

Por outro lado, se a Constituição estabelece que somente uma maioria especial de 2/3 de votos de cada câmara poderá rejeitar as objeções do Presidente, é evidente que esse veto é altamente qualificado, porque se revela, através da sua regulação constitucional, um poder enumerado de Poder Executivo forte, resultante natural da forma de governo presidencialista.

O "qualified Veto". Presume-se que a irradiação do uso da expressão "qualified Veto" tenha tido a sua origem no emprêgo que dela fez o publicista JAMES W. GARNER na sua *Introduction to Political Science*, N. Y., 1910.

Quanto à forma, é ela, de certo, uma reminiscência estilizada daquela outra — "qualifield ne-

(3) Exceção à regra, porém, foi o caso de ALCIDES CRUZ (THOMAS COOLEY, *Princípios Geraes de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América do Norte*. Versão de ALCIDES CRUZ, ed. Echenique, Pôrto Alegre, 1909), traduzindo a original de COOLEY, "veto power" por "poder do veto"... se bem que, de modo inexato, porque com a contração "do".

(4) A propósito da fórmula americana, observou muito bem MARIO CASASSANTA: "Conforme se colhe do próprio título desta monografia, preferi a fórmula poder de veto".

Os europeus preferem *direito de veto*, porque se atêm a uma fórmula já agora sem conteúdo, através da qual exprimiam um dos atributos reais.

O direito é alguma coisa inerente à pessoa... o conjunto de poderes... acha-se demarcado na lei fundamental do Estado". *O Poder de Veto*, 1937.

gative" — divulgada pela pena de *Publius*; e, quanto ao sentido, sem dúvida que, também a exemplo da primeira, não é senão mais do que um novo envelope destinado a encobrir o conceito jurídico do poder do veto limitado que a secular Constituição norte-americana delegou ao Presidente, na qualidade de Chefe do Poder Executivo.

Atualmente nos Estados Unidos, é a expressão preferida de alguns autores de nomeada:

JOHN MABRY MATHEWS, por exemplo, Professor de Ciência Política em Illinois, escreve: "Todos os projetos de lei depois de adotados, de forma idêntica, pelas duas Casas do Congresso vão ao Presidente para a sua aprovação (*approval*) ou desaprovação (*disapproval*).

No caso de desaprovação, o Presidente não o assina, mas o devolve, dentro do prazo de dez (10) dias à Casa em que o mesmo se originou, acompanhado de um relatório contendo as suas objeções.

O projeto é então considerado vetado (*vetoed*); novamente passa êste por ambas as câmaras e somente por um voto de, pelo menos, dois terços, é que poderá ser rejeitado.

Essa espécie de veto (*qualified veto*) foi a que os autores da Constituição acharam conveniente conceder ao Presidente, uma vez que foi admitida em princípio a necessidade de um certo controle executivo sobre a legislação. *The American Constitutional System*, ed McGraw-Hill, N. Y., 1940.

Foi acolhida pela *Encyclopaedia of the Social Sciences*, The Mac Millan Company, N. Y., em cuja reimpressão de 1944 se lê no verbete *Veto*: "The qualified veto is a logical device only in governments based upon the principle of separation of powers".

Também no seu tratado, WILLIAM BENNETT MUNRO abona a expressão:

"A cláusula constitucional do *qualified veto* foi sobretudo a escolha de uma fórmula intermediária entre dois extremos — o veto ilimitado e a ausência de veto". *The Government of the United States*, fifth ed., Mac Millan, N. Y., 1949.

E, ainda há pouco tempo, um autor europeu, MAURICE MAIER, manifestava a sua decidida adesão à nova terminologia:

"C'est aux Etats-Unis d'Amérique que le système du veto *qualifié* (5) a été adopté pour la première fois, et c'est là qu'il a fonctionné de la façon la plus courante et la plus durable, tant dans l'État fédéral que dans les États particuliers.

Nous réserverons l'expression de veto *qualifié* au système qui exige pour vaincre le refus du Chef de l'État un deuxième vote à majorité spéciale". *Le Veto du Chef de l'État*. Étude de Droit Cons-

(5) Não me parece que ao termo inglês "qualified" corresponda o francês "qualifié"; ademais, atento o elemento histórico, tão sabido, o que, na realidade, pretenderam os autores da Constituição norte-americana foi instituir uma negativa limitada, isto é, *qualified*!

titutionnel Comparé. Genève, Librairie de l'Université George, 1948.

O "President's Veto". Nos Estados Unidos, a pátria política do sistema de *checks and balances*, é compreensível que o vocábulo veto, de sentido tão vivo, viesse a tornar-se uma palavra com a mesma significação para várias coisas que acontecem no funcionamento das instituições.

Assim que, quando o Poder Legislativo se opõe a medidas do Poder Executivo, diz-se que há veto legislativo (*legislative veto*); quando o Poder Judiciário declara a inconstitucionalidade de atos do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, diz-se que há veto judicial (*judicial veto*); e, quando o Poder Executivo deixa de aprovar um projeto de lei adotado pelo Poder Legislativo, diz-se, então, que há veto executivo (*executive veto*).

O veto executivo é mais conhecido pelos nomes de "presidential Veto" (OGG-RAY, *Introduction to American Government*, ed. Appleton, N.Y., 1935; K. A. TOWLE, in *American Political Science Review*, XXXI 1937; CHARLES A. BEARD, *American Government and Politics*, ed. MacMillan, N.Y., 1946) e "President's Veto" (C. A. BERDAHL, in *Political Science Quarterly*, III, 1937; C. F. STRONG, *Modern Political Constitutions*, Comparative Study, ed. Sidgwick, London, 1950).

Entendo como absolutamente desnecessária essa polissemia. (6)

A exemplo de "sanção real" e "sanção do Rei", as expressões "veto presidencial" e "veto do Presidente" são típicos vícios de linguagem jurídica, por superfluidade.

A meu ver, basta empregar-se simplesmente o vocábulo — Veto.

De certo, o vocábulo não se encontra expresso no texto da Constituição que estabeleceu a forma do governo à qual se acha êle tão intimamente associado.

Mas, também não há dúvida de que, o poder inominado que a Constituição delegou ao Presidente dos Estados Unidos não poderia ter recolhido da técnica da língua jurídica, a admirável mão-de-obra dos bons expositores, palavra mais adequada e mais inteligível.

Objetivos do Veto. O Presidente dos Estados Unidos pode vetar um projeto de lei, adotado pelas duas câmaras da legislatura, para ser submetido a um novo exame; e só no caso de na segunda discussão o projeto vetado reunir a maioria de dois terços do quorum regimental é que adquire força de lei.

O expediente do veto supõe, porém, antes de tudo, um poder executivo forte (*vigorous Exe-*

cutive) peculiar ao sistema de governo republicano de feição presidencialista.

Com efeito, sendo o veto um ato de firme administração sobre as leis, não seria possível, é evidente, a sua admissibilidade, com a existência de um poder executivo fraco (*feeble Executive*).

E' de uma página de *The Federalist* ("the great repository of Political Science", no dizer de ROGER FOSTER, *Commentaries on the Constitution of the United States*, London, 1896), o que se vai ler:

"Energy in the Executive is a leading character in the definition of good government.

A feeble Executive implies a feeble execution of the government. A feeble execution is but another phrase for a bad execution; and a government ill executed, whatever it may be in theory, must be, in practice, a bad government".

Para cabeça (*Single Person*) desse Poder Executivo, criaram, então, os estadistas republicanos da Convenção a figura constitucional do "President" — uma espécie de Governador do Estado de Massachusetts com a personalidade vigorosa de George Washington.

Eis por que, na enumeração dos poderes atribuídos ao Presidente, poderes êsses considerados necessários para a estabilidade, unidade e equilíbrio da forma de governo republicano, foi incluído o de veto sobre a legislação.

Efetivamente, para a instituição desse controle executivo sobre a ação do Corpo Legislativo, os *founding fathers* da Constituição tinham bem presentes dois motivos relevantes: um, de necessidade, que era o de preservar a autoridade executiva, através de uma outra garantia, das possíveis incursões absorventes do Corpo Legislativo, uma incontestável tendência comprovada pela história (7); e o outro, de utilidade, que era o de impedir, através de um expediente eficaz e democrático, que iniciativas más dos representantes viessem a tornar-se leis, para a comunidade nacional.

Objeta-se, de modo geral, que não é razoável supor em um só indivíduo mais sabedoria e virtude do que em certo número de pessoas; e que, por consequência, não é natural que as deliberações da maioria de uma legislatura sejam fiscalizadas e ajuizadas por uma só pessoa.

Essa observação, insinuando a impropriedade do veto, foi replicada com vantagem, e por antecipação, nesta passagem de *The Federalist*:

"The propriety of the thing does not turn upon the supposition of superior wisdom or virtue in the

(6) LINDSAY ROGERS, retomando o tema de LAWRENCE LOWELL no seu discurso de posse na presidência da Associação Americana de Ciência Política, escreveu, há pouco tempo, sugestivo artigo (*Notes on the Language of Politics*) a propósito da imprecisão, ainda existente, na terminologia dos publicistas. In *Political Science Quarterly*, Vol. LXIV, n.º 4, 1949.

(7) "... is the President's veto traceable to the general conviction of the Framers that without some such defense against the Legislature the Executive would soon be "sunk into nonexistence". EDWARD S. CORWIN, *The President, Office and Powers*. New York University Press, 2d. ed., N. Y., 1941.

Executive, but upon the supposition that the legislature will no be infallible; that a *spirit of faction* may sometimes pervert its deliberations; that impressions of the moment may sometimes hurry it into measures which itself, on maturer reflection, would condemn”.

Nem se diga, de outra parte, que quem pode impedir as más leis também pode impedir as boas: em resposta, já os homens estadistas que foram os intérpretes clássicos contemporâneos da Constituição costumavam dizer, com profunda simplicidade:

“The injury which may possibly be done by defeating a few good laws, will be amply compensated by the advantage of preventing a number of bad ones”.

Pode-se observar ainda, em defesa da utilidade e oportunidade da instituição do veto, que a intervenção dêste previne o sistema de legislação da instabilidade, que é um grave risco intermitente a que se acham expostos os governos livres, em consequência da legismania dos seus corpos legislativos.

Eis a velha advertência, num juízo de STORY:

“O grande mal de todos os governos livres é a tendência para legislar em excesso, e o inconveniente de inconstância e instabilidade nas leis”. (*Commentaries*, I, par. 886, 1891).

E' ainda o veto um freio eficaz contra as permanentes tentações e investidas dos corpos legislativos republicanos de invadir a área de competência do departamento executivo, suprimindo, por vêzes, e a seu modo, a insuficiência de uma simples demarcação na Constituição dos limites de cada um dos dois poderes.

Assim, ao ensejo de um impacto do Corpo legislativo contra a linha divisória (*delineation of the boundaries*), um tanto indefinida dêesses limites, é, portanto, ao veto que cabe o papel de escudo do Executivo (*Executive's shield*).

Por fim, é também através do exercício do poder de veto que o Presidente pratica o seu solene juramento de defesa da Constituição.