

Migrações de conceitos constitucionais

A história do veto na Constituição brasileira de 1988

MARIANA BARBOSA CIRNE

Resumo: Este artigo pretende analisar, à luz das migrações de modelos constitucionais, os debates sobre o veto presidencial na Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988. Valendo-se do Constitucionalismo e da História do Direito, este estudo avaliará a experiência constitucional brasileira por meio da análise dos discursos dos constituintes. Apesar de saber da incompletude de uma pretensão de reconstrução histórica, almeja-se identificar alguns discursos, com especial destaque para a tensão entre a experiência estrangeira e a cultura local, no intuito de alcançar uma reflexão sobre o veto e a separação de poderes, tema que ainda hoje permanece relevante.

Palavras-chave: Migrações. Constituição. Veto. História.

Introdução

Transferência. Transplante. Circulação. Empréstimo¹. Migrações². Quando da elaboração de um texto constitucional, as experiências de outros países, como não poderia deixar de ser, estão presentes. Pondera-se que, ao adotar o parlamentarismo, por exemplo, um país estaria

¹ Cabe concordar com Sujit Choudhry (2006, p. 20) de que esta metáfora deve ser evitada por trazer em si uma ideia implícita de devolução e de propriedade. Vald Perju (2012, p. 1307) vale-se da referência de Kin Lane Schepelle para dizer que a palavra empréstimo dá a equivocada sensação de entrega voluntária e de que ocorreria um retorno não modificado daquilo que foi emprestado para o seu dono, o que se materializaria em uma metáfora dissociada da ideia mais apropriada às migrações constitucionais.

² Esta parece ser a melhor terminologia, pois representa a complexa dinâmica das interações entre constituições (PERJU, 2012, p. 1307).

seguindo uma experiência mais bem sucedida. Em sentido inverso, ao se concederem maiores poderes ao Executivo, pode-se defender que se tenha alcançado maior estabilidade democrática, o que merece prestígio na elaboração de um novo texto constitucional. Estudos comparados no âmbito da Ciência Política (AMORIM NETO, 2006) costumam fazer tais avaliações no intuito de apresentar os melhores desenhos institucionais (PERES, 2008). Exatamente por essas razões, parece interessante pesquisar o sentido de tais migrações de experiências constitucionais distintas sob a ótica não só do Constitucionalismo, mas também da História do Direito.

Como não poderia deixar de ser, o exemplo brasileiro aparece como material ímpar de pesquisa para tal empreitada, não só porque, ao eleger o Brasil, o pesquisador pode ser incluído no seu contexto histórico (GADAMER, 2006), mas também porque essa escolha permite que se identifiquem alguns ecos, fragmentos, vozes, que permanecem ressoando até os dias de hoje.

Por ser necessário fazer um recorte metodológico para o desenvolvimento de um trabalho acadêmico, foi escolhido o veto – instituto presente em todas³ as Constituições brasileiras, mas que sofreu sutis e, ao mesmo tempo, gigantescas mudanças até alcançar o seu formato atual no texto constitucional⁴. Uma pesquisa sobre esse tema é muito atual e

³Já existia na Carta do Império de 1824, nos arts. 64 a 67. A Constituição de 1891 dispunha, no art. 37, § 1º, sobre o poder de negar sanção. Só com a Reforma de 3 de setembro de 1926, o termo veto passou a constar expressamente no texto e criou-se a possibilidade de sua utilização parcial. Na Constituição de 1934, o veto manteve a redação anterior (art. 45), mas passou a ser apreciado pela maioria absoluta das Casas em separado. Em 1937, o prazo para o presidente vetar foi ampliado de 10 para 30 dias (art. 66) com a exigência do quórum de 2/3 dos presentes. Na Constituição de 1946 (art. 70), a inovação foi a apreciação em sessão conjunta com o quórum de 2/3. Registre-se que a Emenda Constitucional (EC) nº 4, de 2 de setembro de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo não retirou do presidente a competência de veto (art. 3º, IV), mas modificou o quórum para 3/5. A EC nº 5, de 23 de janeiro de 1963, restabeleceu o sistema presidencialista e revogou a EC nº 4/1961. O veto (art. 62 e 83) está presente na Carta Constitucional de 1967. A EC nº 1, de 17 de janeiro de 1969, aumenta o prazo para o presidente vetar (de 10 para 15 dias úteis), mas diminui o prazo de comunicação para 48 horas. Há aqui o veto do Poder Judiciário (art. 42, VII) que pode ser chamado a se pronunciar (RODRIGUES, 1993, p. 154-164).

⁴O texto constitucional permanece praticamente o mesmo de 1988, salvo duas alterações decorrentes de Emendas Constitucionais. 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. Cf. o principal artigo do texto constitucional sobre o veto: “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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013) § 5º– Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para

relevante, em virtude da recente judicialização do veto⁵ e da inovação no reconhecimento de sua prejudicialidade pelo Congresso Nacional (COSTA; PASSARINHO, 2013). No âmbito do Direito, poucos são os trabalhos⁶ sobre o veto e a sua relação com a separação de poderes, o que também atesta a pertinência desta pesquisa.

O percurso a ser trilhado neste trabalho – apesar de tratar sobre as migrações e suas influências no instituto do veto para o texto constitucional brasileiro de 1988 – não pretende, no entanto, olvidar a importância da experiência brasileira para a recepção e a ressignificação desse instituto. Nesse contexto, a história certamente atuou – como permanece atuando – na construção e reconstrução do conceito, como se pretende demonstrar neste artigo.

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” (BRASIL, 1988a).

⁵“No caso, o que se pretende, na impetração, é provimento que iniba o Congresso Nacional de apreciar o Veto Parcial 38/2012, aposto pela presidente da República ao Projeto de Lei 2.565/2011, antes da votação de todos os demais vetos anteriormente apresentados (mais de três mil), alguns com prazo vencido há mais de treze anos. A medida liminar, que tem natureza antecipatória, não pode ir além nem deferir providência diversa da que deriva da sentença definitiva. Assim, no entender majoritário da Corte, não há como manter a determinação liminar ordenando ao Congresso Nacional que ‘se abstenha de deliberar acerca do Veto Parcial 38/2012 antes que proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação’. Isso porque se mostra pouco provável que tal determinação venha a ser mantida no julgamento definitivo da demanda, especialmente pela gravidade das consequências que derivariam do puro e simples reconhecimento, com efeitos *ex tunc*, da inconstitucionalidade da prática até agora adotada pelo Congresso Nacional no processo legislativo de apreciação de vetos presidenciais [...]” (BRASIL, 2013).

⁶Para trabalhos sobre esse tema, ver Hetsper (2012), Loiz (2009b) e Paula (2010).

Para o seu desenvolvimento, primeiro se abordarão as migrações de modelos constitucionais e da discussão teórica e metodológica de seus estudos. Neste espaço, será apresentada a tensão entre os exemplos estrangeiros e a cultura local. Em seguida, de posse de tais elementos, será avaliada a experiência constitucional brasileira, utilizando-se não só os discursos da Constituinte de 1987-1988, mas também algumas obras que na época discutiram o tema. Sabe-se da incompletude de uma pretensão de reconstrução histórica, mas se almeja aqui identificar alguns discursos, com especial destaque para a tensão entre a experiência estrangeira e a cultura local, no intuito de alcançar uma reflexão sobre o veto e a separação de poderes que permanece relevante nos dias de hoje.

1. Migrações constitucionais

As ideias viajam no tempo e no espaço. Valendo-se dessa introdução, Vlad Perju (2012, p. 1.305) explica que a circulação de normas legais e ideias mudaram não apenas os sistemas legais⁷, mas também o curso da História⁸. Nesse âmbito, os empréstimos constitucionais são muito comuns tanto na construção de textos constitucionais, quanto na sua aplicação e interpretação.

Quando trata da migração constitucional, valendo-se de um embate entre Breyer e Scalia na Corte Americana relativo à utilização

⁷Sobre esse tema, Walker (2008) defende que está surgindo uma “desordem da ordem” na soberania dos Estados. Não se deve mais pensar em soberania de maneira tão restrita ao território. O autor defende que as pessoas constituem um corpo político e a Constituição é um instrumento de autointituição coletiva.

⁸Koselleck (2013) explica que hoje mudou aquilo que é chamado de História, pois o passado pode ser apropriado seletivamente.

da experiência internacional, Sujit Choudhry (2006, p. 5) escreve sobre a sua demanda de justificação. Apesar de apresentar possíveis questionamentos a esses empréstimos (seu uso seletivo, perda de soberania, violação da separação de poderes e interferência estrangeira no governo⁹), Choudhry (2006, p. 13) explica que a migração de ideias constitucionais, além do sistema legal, está emergindo rapidamente como uma questão central na prática contemporânea constitucional. Os seus usos, como não poderia deixar de ser, não se restringem à interpretação: afetam também o uso de constituições estrangeiras como modelos no processo de construção constitucional. A despeito disso, parece haver uma lacuna na literatura sobre a metodologia dessas migrações e a sua sustentação normativa.

Como sugerido por Sujit Choudhry (2006, p. 16), em vez de comparar constituições, pretende-se neste trabalho examinar como e por que algumas ideias constitucionais migraram – no caso deste artigo, por que e como o poder de veto presidencial foi desenhado na Constituição de 1988, quais foram as suas influências exógenas e em que aspectos experiências presidencialistas e parlamentaristas estrangeiras incentivaram essa escolha. Pretende-se, portanto, observar os mecanismos de interação *cross-constitutional* (PERJU, 2012, p. 1.305) no processo de construção do texto brasileiro de 1988.

⁹Na discussão, o argumento desenvolvido era o de que, ao se utilizarem decisões estrangeiras para decidir questões nacionais, estar-se-ia conferindo uma abertura ao julgador para decidir com arbítrio, sem observar as normas e a jurisprudência nacional. A soberania também estaria abalada porque o outro país seria compreendido como exemplo a ser seguido. Haveria, ainda, uma quebra da separação de poderes, pois em vez de aplicar as normas aprovadas pelo Legislativo, o Judiciário estaria buscando fundamentação estrangeira, com violação ao princípio democrático. Por fim, ao se utilizar da experiência estrangeira, o país estaria concedendo espaço para a ingerência externa nas questões nacionais (CHOUHRY, 2006).

No âmbito do Direito Privado, os pesquisadores têm endossado posições extremas. Parte da literatura defende que as migrações ocorrem em todos os lugares. Em sentido contrário, outra parte advoga que os empréstimos são impossíveis porque estão envoltos na cultura, que não pode ser transplantada. Contudo, como proposto por Vlad Perju (2012, p. 1.306), mais produtivo parece ser observar a interação entre a norma constitucional e a cultura constitucional. A justificação das migrações depende de como se conceitua a relação entre a norma e a cultura (PERJU, 2012, p. 1.324) e essa tensão aparece como interessante material de pesquisa.

Isso porque, apesar de se conferir valor às migrações, não se pode esquecer que as normas terão também a sua compreensão cultural. Em cada contexto, a norma pode transformar-se em algo diferente, o que demanda observação de tais questões (CHOUHRY, 2006, p. 13). Como advertido por Tushnet (2012, p. 220), as ideias constitucionais e as estruturas podem migrar, mas nesse processo elas podem ser transformadas para se conformarem ao espírito local das normas. Ao tratar do processo de construção de um texto constitucional, Kim Lane Scheppele (2008, p. 1.397) ilustra bem esse processo ao explicar que o constituinte não sabe ao certo se ele está no fim ou no início do processo.

Kim Lane Scheppele (2008) escreve sobre o passado e o futuro na construção do texto constitucional. Utilizando-se de textos de Hannah Arendt e de Franz Kafka, adentra uma discussão sobre a construção do texto constitucional, com todas as suas dúvidas e incertezas, para concluir que os constituintes olham invariavelmente mais para o passado que para o futuro (SCHEPPELE, 2008, p. 1.379). No entanto, como adverte Scheppele (2008, p. 1.380), a construção constitucional não pode inspirar-

-se apenas em futuros imaginários. Mais crucial parece ser observar o passado com toda a sua complexidade. Como a memória é contingente, é essencial questionar como as constituições incorporam esse passado (SCHEPPELE, 2008, p. 1.389). Em outras palavras, deve-se conceder espaço não só para um futuro, mas também para um passado que precisa ser questionado, já que ele é construído.

Em vista das possibilidades abertas com a interação entre texto constitucional e cultura, a questão das migrações não se revela tão simples, pois a construção constitucional não deve ser considerada como o diferencial para se alcançar o sucesso do desenho institucional. Ao tratar deste ponto, Tushnet (2012, p. 221) cita os exemplos das Constituições alemã (pós-1945) e japonesa como casos de sucesso, mas desmitifica o papel da imposição, pois, mesmo nesses exemplos, houve espaço para negociação com os legisladores locais. Elementos culturais, portanto, permanecem insertos nesse processo.

Neste trabalho, pretende-se apresentar as migrações como instrumentos importantes para permitir novas transformações nos arranjos de força. Elas podem conceder abertura e incentivo para estabilizar o empréstimo, o que pode gerar uma nova noção da constituição (TUSHNET, 2012, p. 221). Nessa trajetória, a História é um fator central para definir a percepção de proximidade constitucional (PERJU, 2012, p. 1.321).

As migrações, como esclarecido por Vlad Perju (2012, p. 1.320), podem ser verticais (entre níveis de jurisdições distintas) ou horizontais (em jurisdições similares). No presente artigo, pretende-se dar maior ênfase às horizontais, levando-se em conta os modelos de estrutura constitucional americano, alemão, francês e inglês, que são aqueles mais utilizados nas migrações (PERJU, 2012, p. 1.320). Tal escolha decorre de uma avaliação preliminar dos debates constituintes de 1987-1988, nos quais tais modelos são evidenciados como experiências a serem seguidas, como adiante se demonstrará.

2. A experiência constituinte brasileira

O debate sobre a separação dos Poderes e a escolha do sistema de governo foram algumas das tônicas da Constituinte brasileira no período de 1987-1988 (BRASIL, 1988b; COELHO, 1988). Como não poderia deixar de ser, algumas das experiências estrangeiras – com destaque para a britânica, a americana e a francesa – foram trazidas para a discussão, no intuito de um futuro melhor e de uma não repetição dos erros do passado.

As falas dos constituintes são fragmentos essenciais para entender esse 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 o que 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; BIGLIAZZI, 2008).

Muitos exemplos disso puderam ser identificados no debate constituinte de 1987-1988. No âmbito das Subcomissões do Legislativo e do Executivo, valendo-se das experiências estrangeiras, ocorreu uma polarização entre os sistemas parlamentaristas e presidencialistas. Apesar disso, o veto presidencial, como uma prerrogativa do Presidente da República, aparecia como viável independente do sistema eleito. Nesse sentido, no âmbito da Comissão sobre o Poder Executivo, afirma seu Relator, Constituinte José Fogaça:

Portanto, como na Constituição francesa, quem inicia o processo legislativo é o Primeiro-Ministro. O Congresso delibera e, depois, o Presidente da República sanciona, promulga e faz publicar as leis. É um processo tripartite. Começa no Primeiro-Ministro, ou no Conselho de Ministros, é aprovado pelo Congresso Nacional e a promulgação é da competência do Presidente da República. No projeto do Constituinte Cunha Bueno não há referência ao direito de veto, mas em algumas Constituições parlamentaristas ou semi-parlamentaristas, como a portuguesa – e me socorre o Constituinte Bonifácio de Andrada, Professor de Direito Constitucional – onde existe o direito de veto pelo Presidente da República. A proposta Afonso Arinos também dá ao Presidente da República o direito de veto.

O SR. CONSTITUINTE BONIFÁCIO DE ANDRADA: – E a proposta Nelson Carneiro é interessante porque dá o direito de veto ao Presidente da República, por sua iniciativa, e a pedido do Primeiro-Ministro.

O SR. RELATOR (José Fogaça): – Exato.

(BRASIL,1988b).

O sistema francês – híbrido entre o presidencialismo e o parlamentarismo – foi adotado como modelo hábil para manter certos poderes do Presidente, como o veto, e ao mesmo tempo fortalecer o papel do Legislativo. Buscava-se, assim, evitar a hipertrofia do Poder Executivo¹⁰.

¹⁰ O tema permanece atual. Para aprofundamento sobre esse debate, ver Grillo (1992), Pinheiro, Vieira e Motta (2011).

O Constituinte 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 sistema de governo. Interessa, de maneira ampla e irrestrita, a toda e qualquer forma de governo” (BRASIL, 1988b). Tushnet (2012, p. 227), ao tratar da separação dos Poderes, defende que juntamente com a revisão judicial, esses mecanismos podem produzir uma estabilidade em arranjos institucionais. Aqui, a iteração pode ocorrer e favorecer, às vezes, um grupo, e outras vezes, o outro. Os arranjos políticos, entre os quais se inclui o veto, precisam, pois, estar institucionalizados.

No entanto, o argumento central de Marco Maciel era o de que o modelo de *checks and balances* americano jamais foi estabelecido de maneira eficiente e duradoura no Brasil¹¹ e, por isso, seriam necessárias “mudanças sensíveis na concepção, na estrutura e no funcionamento dos três Poderes, em face de nossa experiência histórica”. Nesse discurso, aparece não só a identificação de um modelo estrangeiro (*freios e contrapesos* americano) para a construção de um futuro diferente, mas também a preocupação com a experiência histórica brasileira. Como Kim Lane Schepelle (2008, p. 1.406) reconhece, os desenhos institucionais podem falhar; logo, é preciso preocupar-se também com a cultura constitucional do país. 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.

Apesar de existir uma pretensão de reduzir os poderes do Presidente da República, foi constantemente lembrado nos debates da Constituinte de 1987-1988 que as definições institucionais não seriam infalíveis¹². A experiência francesa e o contexto brasileiro dos 40 milhões de votos mantinham a posição de protagonismo do Executivo, como bem relatado pelo Constituinte José Fogaça:

Um presidente com quarenta milhões de votos terá poderes, mesmo que a Constituição não lhos dê. Assim De Gaulle se pronunciava a respeito

¹¹ “A sabedoria consiste. Exatamente em dividir harmônica e eqüitativamente, de tal sorte que nenhum deles possa exercer, sozinho, e sem controle, o peso de toda a autoridade do Estado. A decorrência natural desse processo implica estabelecimento de um sistema constitucional, em que cada um dos ramos do poder governamental disponha de mecanismos jurídicos e políticos para controlar o outro. Trata-se daquele princípio que, na Teoria do Estado, se convencionou chamar de Freios e Contrapesos. Trata-se do *checks and balances*, expressão tão referida no sistema norte-americano, e que, infelizmente, jamais conseguimos estabelecer, de forma eficiente e duradoura, em qualquer dos sistemas que praticamos.” (BRASIL, 1988b)

¹² Isso demonstra um pouco dos questionamentos do constituinte, materializado por Kim Lane Schepelle (2008) em sua leitura de “He”, personagem de Kafka, entre o passado e o futuro.

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, 1988b).

A França e a representatividade das eleições majoritárias aparecem nos discursos para impor certas limitações ao projeto constituinte. Não adiantaria criar um modelo constitucional segregado das experiências e da sua história constitucional brasileira.

No embate entre conferir mais poderes ao Presidente da República ou restringi-los, o veto foi um dos temas nessa busca de uma solução intermediária. Criou-se a possibilidade do pedido de reconsideração ao Congresso Nacional no intuito de suavizar o confronto entre Legislativo e o Executivo no processo legislativo. Como defendido pelo Constituinte João Amazonas, “ao Presidente da República compete privativamente vetar ou pedir reconsideração total ou parcial de projetos de leis aprovados pelo Congresso Nacional. Hoje a questão é posta de maneira muito extremada: o presidente veta, ou não, ou veta parcialmente. Acho que o Presidente da República deveria pedir, em certos casos, reconsideração total ou parcial do projeto de lei” (BRASIL, 1988b). Percebe-se que nessa proposta havia uma intenção de colaboração¹³ entre os Poderes. Miguel Reale também intercedeu pela inclusão da reconsideração no âmbito da Subcomissão do Poder Legislativo:

Nós temos, hoje, em matéria de processo legislativo, apenas duas hipóteses: ou aprovação ou veto. Com isso nos afastamos do modelo norte-americano, que prevê uma segunda hipótese, que é o pedido de revisão. Por que perder todo um processo legislativo que pode ser útil economicamente e culturalmente válido? O Presidente da República declara que poderá aprovar uma lei, desde que alterados tais ou quais pontos. É um

¹³ Como defendido por Stephen Holmes (HOLMES, 2012, p. 203), a Constituição ajuda a organizar o processo de decisão política em desfavor dos pouco considerados e impulsivos julgamentos de quem está incumbido politicamente. Se a Constituição força a submissão do processo a um adversário, será possível obter uma melhor informação e uma reflexão mais acurada sobre a deliberação.

pedido de revisão do processo legislativo e não o veto. O veto é um não, pura e simplesmente, parcial ou total. O outro é um pedido de revisão. Então, no processo legislativo haveria este instituto (BRASIL, 1988b).

A inovação da reconsideração, portanto, viria da experiência exitosa americana¹⁴. Sobre o processo legislativo, Menelick de Carvalho Netto (1992, p. 112) defende que “a influência exercida pelo modelo da Constituição norte-americana e a sua difusão, no que se refere ao caráter constitutivo atribuído à participação do Chefe de Estado e do Executivo no procedimento de formação da lei e à possibilidade de superação da eventual recusa, por reprodução, por reprovação qualificada do projeto pelas Casas parlamentares, nas Repúblicas Presidencialistas latino-americanas, é insofismável.” O modelo americano permaneceu central na escolha da separação dos Poderes e na possibilidade de veto presidencial no âmbito do processo legislativo¹⁵.

Ainda sobre o tema, 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

¹⁴No debate, houve quem entendesse o modelo americano como uma experiência não exitosa e, portanto, a ser evitada. Nesse sentido, o Constituinte Nilson Sguarezi: “Fico a observar que os Estados Unidos, tidos padrão do presidencialismo, atravessam, no meu entendimento, uma situação difícil. Os últimos quatro presidentes saíram em posição de dificuldade. O atual vive momentos de crise. Quanto aos próximos candidatos, parece que a própria sociedade americana busca recrutar para a presidência os mitos que ela criou, o ‘Superman’, o ‘He-man’, enfim, pessoas acima do nível normal que uma sociedade civilizada e organizada possa exigir, ou seja, a dependência de uma só personalidade. O sistema parlamentarista traz o coletivo, e acho que isso é urna conquista da humanidade. Então, parabênizo V. Ex.^a ao propor – o que considero um passo à frente – o sistema parlamentarista de governo (BRASIL, 1988b).

¹⁵Bruce Ackerman (2009) estuda a separação de Poderes do ponto de vista da legitimidade democrática e da especialização funcional. Ao tratar sobre o modelo presidencialista, apresenta o impasse como seu problema mais grave. Três cenários seriam possíveis: a) de acomodação (esperança madisoniana); b) de colapso constitucional (pesadelo de Linz) e c) de crise de governabilidade (a Câmara atormentará o Executivo e o Presidente realizará ações unilaterais). O modelo parlamentarista limitado, como defendido por Bruce Ackerman (2009), seria a melhor configuração institucional para uma legitimidade democrática.

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 (BRASIL, 1988b).

Como contraponto:

O SR. RELATOR (Egídio Ferreira Lima): – Sr. Presidente e Srs. Constituintes, tenho grande consideração pelo Constituinte Wilson 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 quórum do veto para a metade, maioria absoluta; segundo, criamos o instituto do pedido de reconsideração pelo Presidente da República (BRASIL, 1988b).

Como resultado, na votação da emenda, cinco constituintes foram favoráveis e 46 contrários, tendo sido rejeitada a pretensão de alteração¹⁶. O pedido de reconsideração, como alternativa do Chefe de Estado para evitar o veto total ou parcial de leis, prosperou no âmbito das subcomissões, por meio da aprovação da Emenda 100-2, do Constituinte Jorge Hage¹⁷ (BRASIL, 1988b). No entanto, na Comissão de Sistematização, o tema voltou aos debates:

Uma das mudanças fundamentais é aquela que introduz a solicitação para que o Congresso Nacional reconsidere matéria aprovada, antes de exercer o poder de veto.

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

¹⁶No 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 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, 1988a).

¹⁷Note-se, no entanto, que o Constituinte Jorge Hage pretendia excluir totalmente a hipótese de veto, mas foi vencido em sua pretensão (BRASIL, 1988b).

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.

Quero dizer ao Constituinte José Genoíno, que levantou a questão mais veemente contra esta Emenda, que o direito de veto por parte do Presidente da República existe no Parlamentarismo francês, existe no Parlamentarismo português e acredito que V. Ex.^a ainda esteja submetido ao vício e ao vício de um raciocínio que sempre fez debaixo de um regime autoritário. Realmente, debaixo de um regime autoritário, toda vez que se falava em veto do Presidente da República isto significava uma grave objeção à autonomia do Parlamento; mas aqui não. E esta lógica, esta coerência já está no Substitutivo nº 2, do Constituinte Bernardo Cabral.

O Presidente exerce o direito de veto como é tradição dos parlamentarismos onde ele é eleito pelo voto direto, mas este veto não é um veto autoritário, supremo e irrecorrível, como no tempo do regime autoritário, que só era derrubado por dois terços do voto do Congresso Nacional.

O Constituinte Bernardo Cabral já disse isso uma vez, que “estamos escrevendo uma Carta para o futuro e não para o passado”.

Por isso, nobre Constituinte José Genoíno, para um presidente eleito pelo voto direto, que vai ser o árbitro das instituições, que falará em nome da Nação, o exercício do poder de veto, que poderá ser derrubado imediatamente pelo Parlamento, por uma simples maioria ao contrário... Portanto, aqui nós temos o enxugamento, a limpeza e a definição clara das funções elevadas, importantes, cruciais do Chefe de Estado, mas apenas enquanto Chefe de Estado.

V. Ex.^a verá que nas atribuições do primeiro-ministro ele é estritamente o Chefe de Governo. A posição da Relatoria, neste caso, é favorável à emenda, porque ela mantém o espírito do Substitutivo II e acrescenta algumas alterações que, de certa forma, são quase emendas redacionais.

O parecer é favorável.

O SR. PRESIDENTE (Fernando Henrique Cardoso): – Com o parecer favorável do relator, passamos à votação.

(Procede-se à votação)¹⁸

¹⁸ Votaram SIM os seguintes Constituintes: Ademir Andrade, Alfredo Campos, Almir Gabriel, Antônio Britto, Artur da Távola, Bernardo Cabral, Carlos Mosconi, Celso Dourado, Egídio Ferreira Lima, Fernando Henrique Cardoso, Francisco Pinto, Haroldo Sabóia, João Calmon, João Herrmann Neto, José Fogaça, José Paulo Bisol, José Serra, José Ulisses de Oliveira, Mário Lima, Milton Reis, Nelson Carneiro, Nelton Friedrich,

O SR. RELATOR (José Fogaça): – Encerrada a votação.

O SR. PRESIDENTE (Fernando Henrique Cardoso): – A Mesa vai proclamar o resultado: votaram SIM 70 Constituintes; votaram NÃO 10 Constituintes; abstiveram-se de votar 2 Constituintes. Total: 82 votos. O destaque foi aprovado (BRASIL, 1988b).

Acreditando no contexto democrático e num futuro promissor, o texto final sobre o veto excluiu a reconsideração, e o instituto não foi preservado no texto final da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988a).

Outros modelos estrangeiros inusitados foram citados ao se repensar o modelo do veto. Ao tratar sobre o quórum de 2/3¹⁹ para a derubada do veto, que estava no projeto inicial, o Constituinte Henrique Eduardo Hargreaves afirmou que esse formato se assemelharia ao modelo de Constituição da Albânia, o que tornaria a sua derrocada quase impossível (BRASIL, 1988b).

A história brasileira, como não poderia deixar de ser, também apareceu nos debates constituintes sobre o veto. O Constituinte Miguel Reale caracterizou a vida republicana brasileira como a de uma permanente crise institucional e valeu-se do veto para demonstrar essa tensão entre o Executivo e o Legislativo:

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 fecharem o Congresso Nacional?” (BRASIL, 1988b).

Nilson Gibson, Oswaldo Lima Filho, Paulo Ramos, Pimenta da Veiga, Raimundo Bezerra, Rodrigues Palma, Sigmaringa Seixas, Virgildásio de Senna, Wilson Martins, Antonio Mariz, Chagas Rodrigues, Délio Braz, Israel Pinheiro, José Costa, Octávio Elisio, Rose de Freitas, Uldurico Pinto, Vilson Souza, Alcení Guerra, Aloysio Chaves, Antonio Carlos Mendes Thame, Arnaldo Prieto, Carlos Chiarelli, Edme Tavares, Eraldo Tinoco, Inocêncio Oliveira, José Lins, José Thomaz Nonô, Marcondes Gadelha, Mário Assad, Oscar Corrêa, Paulo Pimentel, Enoc Vieira, Jonas Pinheiro, José Tinoco, Antônio Carlos Konder Reis, Gerson Peres, José Luiz Maia, Adylson Motta, Bonifácio de Andrada, Francisco Rossi, Gastone Righi, Joaquim Bevilacqua, Adolfo Oliveira, Siqueira Campos, Haroldo Lima, Jamil Haddad e Antonio Farias. Votaram NÃO: Abigail Feitosa, Cristina Tavares, Jorge Hage, José Lourenço, Jofran Frejat, José Maurício, Lysâneas Maciel, Bocayuva Cunha, Plínio Arruda Sampaio e José Genoíno. *ABSTIVERAM-SE DE VOTAR*: Luís Eduardo e Virgílio Távora. (BRASIL, 1988b).

¹⁹Note-se que o quórum de 2/3 é o exigido no modelo americano (RODRIGUES, 1993, p. 76).

Em outras palavras, a história do veto demonstrava um problema em face da decisão no processo legislativo, com um passado que dialoga com práticas ditatoriais. Quando trata das influências de modelos estrangeiros, para a formação da primeira Constituição republicana, Vera de Araújo Grillo (2000, p. 44) afirma que o papel do modelo americano foi central. A autora percebe um comportamento do Executivo em sua formação militar, à revelia de mecanismos de participação ou de representação popular. Segundo a autora, “a longa história que se segue, na vida constitucional brasileira, demonstra que a inviabilidade de se transpor um sistema político de um país para o outro está contida, menos na transposição das normas legais que o asseguram e mais na própria formação política, cultural e social do país para onde é transplantado” (GRILLO, 2000, p. 44). Há aqui, claramente, uma identificação da questão cultural a atuar na reformulação desse modelo.

Outro exemplo citado na Constituinte parece demonstrar o quanto esses elementos culturais permanecem presentes no veto. Quando trata-se sobre as suas definições para o futuro texto constitucional, o Relator, Constituinte Bocayuva Cunha, citou dois casos sobre o veto e o descumprimento da lei:

Outra preocupação que temos – e já me referi a ela no dia em que fui investido nesta honrosa função de Presidente – é quanto ao não cumprimento das leis. O Congresso vota uma lei, o Presidente a sanciona. Vou citar especificamente um caso que tocou muito de perto os políticos do Estado do Rio de Janeiro: a lei dos *royalties* do petróleo. Depois de um combate parlamentar de muitos e muitos anos, finalmente a Câmara e o Senado aprovaram lei obrigando a PETROBRAS a pagar as indenizações, que são chamadas vulgarmente de *royalties*, sobre o petróleo produzido no litoral, na plataforma submarina, aos Estados e municípios fronteiriços. Na primeira vez em que essa lei foi aprovada o Presidente João Figueiredo a vetou. Veio a chamada transição democrática, e a lei dos *royalties* foi aprovada pela segunda vez na Câmara e no Senado. O Presidente José Sarney sancionou-a e, três meses depois, mandou uma norma regulamentando-a. Esta norma foi sancionada pelo Presidente da República há um ano, e até agora a PETROBRAS não pagou um tostão de *royalties* a ninguém. E não acontece nada. Os municípios ficam impotentes. (BRASIL, 1988b).

Ora, o mesmo debate aconteceu recentemente no trâmite do Projeto de Lei nº 2565/2011 que deu ensejo à Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, para definir novas regras de distribuição dos *royalties* entre os entes da Federação. A Presidente da República, por meio da Mensagem nº 522, de 30 de novembro de 2012, vetou parte dos seus dispositivos. O Congresso Nacional rejeitou os vetos em 7/3/2013 e houve a promulgação. O debate parlamentar decorrente dos interesses dos Estados foi

tão intenso que houve impetração de mandado de segurança por Alessandro Molon, Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro, contra o ato da Mesa Diretora do Congresso que pretendia apreciar o veto (BRASIL, 2013). Nota-se, portanto, que as questões culturais permanecem em posição central no contexto brasileiro. Tanto é assim que uma disputa sobre os *royalties* aparece não só no passado, mas também no presente recente brasileiro.

A questão cultural sobre o veto apresenta outro exemplo ainda mais representativo no passado constitucional brasileiro. Quando fazia uma avaliação sobre o veto, um servidor do Senado Federal, Nerione Nunes Cardoso, afirmou à época que “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 Deputado 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” (BRASIL, 1988b). Em outras palavras, no passado constitucional já ocorria a não apreciação dos vetos presidenciais²⁰.

²⁰ A Constituição de 1967: “Art. 62. Nos casos do art. 46, a Câmara na qual se concluiu a votação enviará o projeto 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, total ou parcialmente, dentro de dez 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. O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea. § 2º Decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará em sanção. § 3º Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos Deputados e Senadores

Apesar da inclusão na CF de um prazo constitucional para a apreciação dos vetos, o problema da sua não apreciação permanece nos dias de hoje. Isso aconteceu porque a regra constitucional de 30 dias expressa – que daria celeridade ao processo legislativo e permitiria o controle recíproco entre os poderes – era suprimida pelo Regimento Comum do Congresso Nacional, segundo a previsão do art. 104, § 1º²¹. O Senador Marco Maciel (2007) comentou 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.

E note-se que essa constatação data de 2007. Em 25/9/2012, havia 2.424 vetos pendentes de apreciação, acumulados entre 27/3/2001 e 20/12/2011, na pauta do Congresso Nacional (BRASIL, 2012a). Tais dados demonstram o quanto a questão cultural permanece central

presentes, em escrutínio secreto. Neste caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República” (BRASIL, 1967).

²¹ 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 (BRASIL, 2015).

para o funcionamento das instituições brasileiras.

Ao falar sobre o exemplo alemão, na Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, o Relator Egídio Ferreira Lima deu especial destaque ao papel da história:

Quanto à questão do parlamentarismo, concordo com V. Ex.^a já dei entrevistas neste sentido: ou adotaremos o presidencialismo ou o sistema de governo parlamentar. Só que estamos diante de um grande desafio: o conjuntural. São as contradições do processo; é a dialética deste processo que temos o dever de administrar e, dentro dela, encontrar uma solução possível e que seja a melhor. V. Ex.^a se lembra do grande drama da Alemanha, depois da I Guerra Mundial, com a *Constituição de Weimar, que instituiu um parlamentarismo tentando estabilizar o regime político alemão. E não obteve êxito, porque concentrou excesso de poderes no Chefe de Estado. O resultado disso foi Adolf Hitler e tudo o que ele provocou no mundo.* Sabe V. Ex.^a também que, depois da II Guerra Mundial, prevalecendo-se uma vez mais da conjuntura, os alemães elegeram um sistema parlamentarista tanto quanto possível perfeito, que tem funcionado muito bem. Se não me falha a memória, só houve, de lá até aqui, uma única dissolução do Congresso, e a Alemanha é hoje o que todos sabemos. Foram necessárias etapas, foi indispensável administrar o processo dialético e a contradição da História, para que eles chegassem ao regime que têm hoje (BRASIL, 1988b).

Perceba-se que a concentração de poderes no Executivo aparece como uma tônica para o surgimento do Fascismo. A Constituição de Weimar seria, nas palavras do Constituinte, responsável em parte pelo fracasso constitucional. No entanto, como explicado por Kim Lane Schepelle (2008, p. 1.403), o processo constituinte alemão revisitou a constituição de Weimar para rejeitar alguns de seus aspectos diante do seu passado imediato. Esse passado

é que precisava ser objeto de clara avaliação. Como afirmado:

The Weimar constitutional order was not such a bad one. It has become fashionable today... to speak disparagingly of the Weimar constitution.... It is unquestionable that the Weimar constitution fell victim to a stupendous error: overconfidence in the “fairness” of the German people.... Thus it came about that the development of the young democracy took place in the atmosphere of nationalistic fantasies, of attempts to restore the monarchy, and of the criminal fairy tale of having been stabbed in the back. These things were far, far more decisive for the operation of the Weimar constitution than the formulation of this or that article which may not accord with present-day notions²².

Em outras palavras, Schepelle observa que o aprendizado com a experiência histórica apresentou papel central para o funcionamento de seu desenho institucional. Não basta, portanto, reduzir os poderes do Presidente, permanecendo central a questão cultural.

Como visto, por mais que as migrações das experiências estrangeiras tenham forte impacto no processo de construção constitucional, permanecem essenciais os elementos culturais que fazem parte da formação do país. No caso brasileiro, o passado ditatorial e o centralismo do Poder Executivo aparecem nas discussões sobre o veto; no entanto, como parece demonstrar os relatos de um passado sobre esse

²²Tradução livre da autora: “A Constituição de Weimar não foi tão ruim. Tornou-se moda hoje... falar de modo depreciativo da Constituição de Weimar... É inegável que a Constituição de Weimar foi vítima de um estúpido erro: excesso de confiança na ‘justiça’ do povo alemão... Assim, aconteceu o desenvolvimento de uma jovem democracia transformou-se em uma atmosfera de fantasias nacionalistas, de tentativas para restaurar a monarquia e em um conto de fadas criminoso que foi esfaqueado nas costas. Essas coisas eram muito mais decisivas para o funcionamento da Constituição de Weimar que a formulação deste ou daquele artigo que não pode estar de acordo com as noções atuais.”

instituto, e a sua reprodução nos dias de hoje, demonstram o quanto o desenho institucional permanece frágil.

Entre o presente e o futuro, Kim Lane Schepelle (2008, p. 1.406) é precisa quando afirma 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.²³

Como explicado por Derrida (c2002, p. 47), a “declaração que funda uma instituição, uma constituição, ou um Estado, exige que quem a assina se engaje”²⁴. Exigido esse engajamento, cabe 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 vivência²⁵ e a revisita de seu passado aparece como papel central para a correção de problemas e um futuro diverso.

²³Tradução 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.”

²⁴Tradução 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”.

²⁵Sobre o papel da Teoria Constitucional para a afirmação e concretização dos Direitos Fundamentais, Marcelo Cattoni 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 (OLIVEIRA, 2002, p. 45).

Conclusão

Este artigo pretende observar a importância das migrações constitucionais para a elaboração do texto constitucional brasileiro de 1988. Por meio de uma revisão da literatura que trata sobre as migrações constitucionais, foi possível entender que não bastam os exemplos e as experiências estrangeiras. Encontrase em jogo, aqui, uma tensão entre a norma constitucional e a cultura constitucional, que não pode ser desprezada. Na elaboração de um texto constitucional, não é suficiente imaginar um futuro incrível. É preciso observar o seu passado, problematizando-o, ante a possível apropriação dessa memória.

Ao visitar os discursos da Constituinte de 1987-1988, foi possível identificar uma enorme influência do sistema de *freios e contrapesos* americano e do sistema francês híbrido entre o parlamentarismo e o presidencialismo. Em virtude do recente passado ditatorial, existia uma forte preocupação dos Constituintes com os superpoderes do Presidente (o que se traduzia no apoio ao parlamentarismo britânico) e, ao mesmo tempo, certa consciência de que em decorrência da eleição majoritária do Presidente, não se poderiam arrancar todos os seus poderes – cabendo, portanto, uma ponderação no desenho institucional da separação de poderes (modelo americano).

Ocorre que, quando se aprofundaram os debates sobre o veto, pareceu possível identificar nos discursos uma crise entre os papéis do Legislativo e do Executivo, tanto que se buscou amenizar esses embates por um novo instituto que seria o pedido de reconsideração no processo legislativo. Apesar de a iniciativa não se ter revelado exitosa – o pedido de reconsideração não foi incorporado ao texto constitucional –, acreditou-se que o novo contexto democrático, com a definição do prazo de 30 dias e

um menor quórum para a derrubada do veto, poderia gerar um futuro diferente, com maior equilíbrio entre os poderes.

No entanto, como atestam os casos do passado – embate dos Poderes decorrente de vetos sobre os *royalties* e a acumulação de vetos sem apreciação –, que se repetem hoje, os elementos culturais brasileiros protagonizam o funcionamento de suas instituições.

Em vez de buscar uma reformulação constitucional, por meio de constituintes ou de reformas constitucionais, parece mais interessante perceber que tais questões culturais se repetem à revelia de previsões constitucionais. Notar a tensão entre a Constituição e seus elementos culturais, como se almejou fazer neste trabalho, materializa-se como importante passo para uma reflexão sobre novos caminhos para a abertura de um futuro diferente pautado na vivência constitucional brasileira.

Sobre a autora

Mariana Barbosa Cirne é mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UNB), Brasília, DF, Brasil; doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (UNB), Brasília, DF, Brasil; docente na Uniceub, Brasília, DF, Brasil; procuradora federal – Advocacia Geral da União (AGU), Brasília, DF, Brasil.
E-mail: marianabcirne@gmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês²⁶

MIGRATION OF CONSTITUTIONAL CONCEPTS: THE HISTORY OF THE VETO IN BRAZILIAN CONSTITUTION OF 1988

ABSTRACT: This article aims to analyze the debates of the Brazilian Constituent National Assembly of 1987 and 1988 on the presidential veto by constitutional models migrations. The Constitutionalism and the History of Law will help this study to evaluate the Brazilian constitutional experience through discourse analysis of the constituents. Despite knowing the incompleteness of a historical reconstruction of pretension, this paper aims to identify some speeches, with special emphasis on the tension between the foreign experience and local culture in order to achieve a reflection on the veto and the separation of powers, themes it remains still relevant today.

KEYWORDS: MIGRATION. CONSTITUTION. VETO. HISTORY.

²⁶ Sem revisão do editor.

Como citar este artigo

(ABNT)

CIRNE, Mariana Barbosa. Migrações de conceitos constitucionais: a história do veto na Constituição brasileira de 1988. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 53, n. 211, p. 123-142, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p123>.

(APA)

Cirne, Mariana Barbosa. (2016). Migrações de conceitos constitucionais: a história do veto na Constituição brasileira de 1988. *Revista de informação legislativa: RIL*, 53(211), 123-142. <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p123>.

Referências

ACKERMAN, Bruce. *A nova separação dos poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

AMORIM NETO, Octavio. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 415-440, maio 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1967. *Diário Oficial da União*, 24 jan, 1967.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988a.

_____. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1988*. Brasília, 1988b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/ComESub.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Senado Federal. *Ordem do dia*. Brasília: Secretaria Geral da Mesa, 25 set. 2012a. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/ordemdodia/menu.asp?dat=25/09/2012>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

_____. Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. *Diário Oficial da União*, 30 nov. 2012b.

_____. Mensagem nº 522, de 30 de novembro de 2012. *Diário Oficial da União*, 30 nov. 2012c.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 31.816 MC-Agr/DF. *Diário da Justiça Eletrônico*, 13 maio 2013.

_____. Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970. *Diário do Congresso Nacional*, 3 fev. 2015.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

_____. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *Notícia do direito brasileiro*: Nova Série. n. 6, p. 233-250, jul./dez. 1998.

CHOUDHRY, Sujit. Migrations as a new metaphor in comparative constitutional law. In: THE MIGRATION of constitutional ideas. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 1-35.

COELHO, João Gilberto Lucas. O Brasil de muitas constituições e processo constituinte. O PROCESSO constituinte 1987-1988: documentação fotográfica: a nova constituição / Brasília: Agil, 1988.

COSTA, Fabiano; PASSARINHO, Nathalia. Congresso arquiva 1.478 vetos presidenciais ppendentes. *G1*, Brasília, 3 jul. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/>

noticia/2013/07/congresso-arquiva-1478-vetos-presidenciais-pendentes.html> Acesso em: 2 fev. 2016.

DERRIDA, Jacques. *Negotiations: interventions and interviews, 1971-2001*. Stanford: Stanford University Press, c2002.

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

GRILLO, Vera de Araújo. Reflexões sobre a teoria da separação dos poderes e a hegemonia do Poder Executivo. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, v. 13, n. 24, p. 25-35, set. 1992.

_____. *A separação dos poderes no Brasil: legislativo x executivo*. Blumenau: FURB, 2000.

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

HOLMES, Stephen. Constitutionalism. In: *THE OXFORD handbook of comparative constitutional law*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012, p. 189-216.

KOSELLEK, Reinhart et al. O conceito de história. Tradução de René E. Gertz. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

LOIS, Cecilia 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*, Brasília, v. 11, n. 94, p. 1-50, jun./set. 2009a.

LOIS, Cecilia Caballero (Coord). *Separação de poderes: vício de iniciativa*. Florianópolis: Brasília: UFSC; Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), 2009b.

LOUGHLIN, Martin. *Sword and scales: an examination of the relationship between law and politics*. Oxford; Portland, Or: Hart, 2000, p. 161-236.

MACIEL, Marco. Veto e insegurança jurídica. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 117, n. 218, 12 nov. 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

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

PASSERINI, Luisa. Memories between silence and oblivion. In: *CONTESTED pasts: the politics of memory*. London; New York: Routledge, 2003, p. 238-254.

PAULA, Felipe de. Processo legislativo, doutrina e academia: hipóteses de afastamento e efeitos deletérios. *Fórum administrativo*, v. 10, n. 116, p. 67-75, out. 2010.

PERES, Paulo. Comportamento ou instituições?: a evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008.

PERJU, Vlad. Constitutional borrowing and transplants. In: *THE OXFORD handbook of comparative constitutional law*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012, p. 1304-1327.

PINHEIRO, Ivan Antônio; VIEIRA, Luciano José Martins; MOTTA, Paulo Cesar Delayti. Mandando Montesquieu às favas: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1733-1759, nov./dez. 2011.

RODRIGUES, Ernesto. *O veto no direito comparado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

SCHEPPELE, Kim. The migration of anti-constitutional ideas: the post-9/11 globalization of public law and the international state of emergency In: *THE MIGRATION of constitutional ideas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 347-373.

_____. A constitution between past and future. *49 William & Mary Law Review*, v. 49, n. 4, p. 1377-1407, 2008.

TUSHNET, Mark. Constitution. In: THE OXFORD handbook of comparative constitutional law. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012, p. 217-232.

WALKER, Neil. Beyond boundary disputes and basic grids: mapping the global disorder of normative orders. *International Journal of Constitutional Law*, v. 6, n. 3, p. 373-396, jul. 2008.