

Parecer
PG/PSE nº 36/92-VRLV

Veto parcial. Devolução dos vetos apostos para reapreciação pelo Executivo. Impossibilidade. Processo legislativo. Função do veto. Inteligência do art. 66 § 2º da CF. Interpretação evolutiva

Senhor Procurador-Geral:

I

Trata-se de processo administrativo inaugurado com o Ofício GP nº 3-263/92, de lavra do Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal, em que se comunica ao Exmo. Sr. Prefeito a impossibilidade de apreciação dos vetos apostos à Lei 1.876 de 29/06/92, em virtude do alegado desconhecimento com preceitos da Constituição Federal, Constituição do Estado e Lei Orgânica do Município.

Em decorrência, propõe o Legislativo a reapreciação dos vetos para compatibilização com os preceitos constitucionais.

Segue-se no p.^a, despacho do I. Subchefe de Assuntos Especiais, Dr. Denis Borges Barbosa, declinando o entendimento esposado por aquele órgão no que pertine à interpretação a se conferir às regras constitucionais acerca do veto parcial, sugerindo por fim o encaminhamento da matéria a esta Procuradoria Geral $\frac{3}{4}$ providência concretizada pelo Exmo. Sr. Chefe de Gabinete do Prefeito, Dr. Jonas Bahiense.

É o relatório.

II

Primeiro aspecto a se examinar *in casu* diz respeito à providência adotada afinal pela Casa de Leis, qual seja, remessa ao Executivo dos vetos apostos aos arts. 19, Parágrafo Único, e 25, Parágrafo Único, para, *in verbis*, "... reapreciação da matéria para adequação aos preceitos constitucionais..."

Constitui noção básica aquela segundo a qual se vislumbra no processo de formação das leis um conjunto de atos processuais legislativos em que intervêm várias pessoas ou órgãos estatais, ou mesmo particulares, com vistas à formulação de ato legislativo geral, abstrato, obrigatório e modificativo da ordem jurídica preexistente.

Nessa linha, concorre para a edição de texto normativo, não só o Poder Legislativo, mas também o Executivo, e ainda, eventualmente, o Judiciário e mesmo particulares.

Em nosso sistema constitucional, a concorrência do Executivo constitui verdadeiro pressuposto de existência da lei. Vale dizer que ainda nas hipóteses em que proceda o Legislativo à promulgação do texto $\frac{3}{4}$ por silêncio do Executivo ou por derrubada de veto $\frac{3}{4}$ ainda assim se terá, necessariamente garantida, a participação daquele Poder no processo de formação da lei.

Essa manifestação que se garante ao Executivo porém no que pertine à elaboração de regra de conduta geral e abstrata, ainda segundo nossa sistemática constitucional, se exerce de uma só vez. Nesse particular, preciosa a lição de Pontes de Miranda *in Comentários à Constituição de 1967*, Ed. Forense, pag. 184, *in verbis*:

"O poder de sancionar, positivamente, com declaração escrita, ou pelo silêncio, ou negativamente (veto) exaure-se: a) pela expiração do prazo de dez dias; b) pelo ato de aquiescimento ou de veto.

(...)

O poder de sanção só se exerce uma vez; o ato, que se pratica, positivo ou negativo, ou em parte positivo e em parte negativo, é exaustivo do poder de sanção."

In casu, remetido o autógrafo do Projeto de lei nº 1.795/A ao Exmo. Sr. Prefeito, houve o Chefe do Executivo por bem apor os vetos indicados e motivados através do Ofício GP/SAE - CM nº 182 de 29/06/92, publicado no Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro de 1º/07/92.

Em consequência, procedeu ainda o Exmo. Sr. Prefeito à promulgação e publicação do texto sancionado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 02/07/92. Com isso, encerrou sua participação no processo legislativo.

A providência sugerida pelo Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal, qual seja, a nova apreciação de idêntico texto de projeto de lei, *concessa maxima venia*, não encontra qualquer respaldo legal. Ainda nesse particular, inestimável a lição de Pontes de Miranda *in opus cit.*, pag. 182/183:

"Se o Presidente da República veta em parte a lei, ou pelos fundamentos A e B, não mais pode promulgar a lei na parte vetada, nem pretender que se atenda a qualquer fundamento C ou D.

(...)

O poder sancionador exerce-se de um jacto, punctualmente. Não cabe publicarem-se pela segunda vez, ou outra vez, os textos, porque não se admitem correções, às leis que não sejam de revisão (erros tipográficos , ou de cópia), em relação à letra do projeto que foi à sanção. As declarações 'vetado' , 'vetada' , são declarações de vontade de veto."

Esgotada a interveniência do Executivo no processo de formação da lei, inaceitável seria procedesse ele a novo exame sob pena de, aí sim, afronta à sistemática constitucional.

À Casa de Leis restaria, caso persista no entendimento pela inconstitucionalidade dos vetos apostos, proceder a seu exame e derrubada $\frac{3}{4}$ via natural de repúdio à sanção negativa.

III

Segunda vertente a ser explorada no caso presente diz respeito à constitucionalidade dos vetos parciais apostos ao Projeto de Lei nº 1.795-A/92.

Útil à compreensão do problema é a notícia histórica que nos dá José Afonso da Silva *in* Princípios do Processo de Formação das Leis de Direito Constitucional, Editora Revista dos Tribunais, pag. 200, *in verbis*:

"Surgiu como um dos meios de frear o poder de emendas do Legislativo, que deturpava as proposições de iniciativa governamental, sobretudo em matéria orçamentária. Diante do fato, o Chefe do Executivo via-se em situação embaraçosa, pois, aprovado o orçamento com tais emendas e levado à sanção, achava-se em frente de duas alternativas danosas para seu programa administrativo: a) sancionar projeto que não mais corresponderia a seu programa de governo, que seria dessa forma

inteiramente desvirtuado; ou, b) vetá-lo totalmente, com o que seria obrigado, se o veto fosse acolhido, a governar com o orçamento do exercício findo, já ultrapassado."

Tal situação de fato desafiou a criatividade dos constitucionalistas brasileiros, que culminaram por criar o instituto do veto parcial, que, com a feição que conhecemos, é característica nacional. Assim municiava-se o Executivo com um instrumento que lhe permitia extirpar do texto do autógrafo, dispositivos espúrios, sem que com isso se tornasse impositiva a rejeição por inteiro do texto legal.

Sem definição em sede normativa dos limites impostos ao veto parcial, o que a história nos noticia é o desvirtuamento no sentido contrário. Titular do direito de veto parcial, pôde o Executivo por vezes, com a objeção a simples locuções, inverter absolutamente o sentido do texto, se substituindo ao legislador na atividade de definição do conteúdo da lei.

Constatado o desvirtuamento, dessa feita no outro sentido, impôs-se à doutrina proceder a um aprimoramento do instituto do veto parcial, buscando limitar o espectro de atuação do Executivo, tudo no intuito de preservar a legítima parcela de participação de cada Poder no processo de formação das leis.

Assim é que se consagrou a noção de que o veto parcial encontrava limites na preservação daquilo que fôra, em linhas gerais, o regramento desejado pelo legislador. Lapidar a fixação de parâmetros elaborada por Casasanta, citado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho *in* Do Processo Legislativo, Ed. Saraiva, pag. 161, *in verbis*:

"... o veto só poderá ser parcial quando a parte vetada e a sancionada não forem mutuamente dependentes e conexas, de maneira que, com a sua supressão, a parte sancionada continue a ser um ato inteligível e completo, correspondendo, em conjunto, à intenção e propósitos do Congresso."

Buscaram os constitucionalistas traduzir tal entendimento em texto insculpido na Magna Carta de 1967, que reproduzia, em seu art. 62 § 1º, *in fine*, quase que literalmente os termos do hoje art. 66 § 2º do Diploma Maior. O texto à época porém teve vida curta, revogado que foi pela Emenda Constitucional nº 1/69.

Reeditada foi a fórmula na Carta de 1988, restando agora definir qual seja a interpretação que se lhe deva emprestar.

Conforme já se verificou, o instituto surgiu historicamente, como instrumento de equilíbrio, de preservação da parcela de contribuição de cada Poder no processo de formação de leis em nosso país.

Ao se idealizar uma sistemática legislativa com participação de diferentes naturezas, de parte de distintos órgãos do Poder Público, imprescindível garantir a cada um deles essa sua área de atuação, criando-se mecanismos que impeçam a invasão de cada esfera de competência.

Assim é que se consagrou, por exemplo, que o vício de iniciativa não convalesce nem mesmo com a sanção, já que não é dado ao titular da prerrogativa de iniciar o processo legislativo em determinada matéria, abrir mão dela por essa ou aquela razão. Tal atribuição — iniciativa de lei — é irrenunciável, eis que constitui garantia, como já se disse, do sistema de participação conjunta na mecânica de formação das leis.

Da mesma forma, o veto parcial há de ser visto como instrumento de preservação das prerrogativas de cada Poder. Não se admite portanto, por intermédio desse instituto, a inversão pelo Executivo do conteúdo da regra geral de conduta emanada do Legislativo no legítimo exercício de sua função. De outro lado, tampouco se pode admitir que a Casa de Leis busque tolher a não menos legítima prerrogativa de veto que detém o Executivo, conjuminando em um mesmo parágrafo, inciso ou alínea, comandos que, por boa técnica legislativa, devessem constar em dispositivos distintos.

Ensina a boa técnica redacional que o artigo constitui o menor elemento lógico da lei, configurando uma unidade do assunto geral de que trata aquele instrumento legislativo. O parágrafo, em seqüência, é acessório do texto principal, elucidando-o. Já os incisos e alíneas consistem, por sua vez, em desdobramento de comando geral, mera enumeração de hipóteses previstas na regra desdobrada.

Por via de consequência, se no próprio artigo, que é o todo — a compreender parágrafos, incisos e alíneas — não se deve disciplinar mais que uma única unidade lógica do assunto regido pela lei, *a fortiori* não se admitirá venham irmanados em uma mesma dessas subdivisões, mais de um comando geral e abstrato de conduta.

A inserção em um mesmo parágrafo, inciso ou alínea, de mais de uma unidade lógica do tema versado no ato normativo, se não se justifica por técnica legislativa, é prática que não deve buscar no texto do art. 66 § 2º da Constituição Federal, proteção contra o expurgo pela via do veto de somente uma dessas mesmas unidades, sem compreender a íntegra do referido parágrafo, inciso ou alínea.

A interpretação do dispositivo constitucional em causa — art. 66 § 2º — feita de forma sistemática, como recomenda a boa hermenêutica, levará à conclusão de que o veto parcial há de abranger a íntegra da unidade lógica de assunto insculpida em parágrafo, alínea ou inciso. Se por vício redacional uma dessas subdivisões associa duas distintas unidades, poderá o veto parcial ser oposto a uma ou a outra — tudo na mais perfeita consonância com o regramento do processo de formação da lei previsto na Constituição Federal.

A dicção que se emprestou ao dispositivo constitucional encontra ainda suporte no critério de interpretação evolutiva da norma, cuja orientação parece aplicar-se à perfeição *in casu*, como

se vê da lição de Célio Silva Costa *in* A Interpretação Constitucional e os Direitos e Garantias Fundamentais na Constituição de 1988, Ed. Liber Juris, pag. 114:

"A interpretação da Constituição deve fazer-se de forma evolutiva, de modo a aplicar-se aos casos modernos, não previstos pelos que a elaboraram. De sorte que as palavras apropriadas às situações então existentes na sociedade, e ao mesmo tempo, capazes de ser ampliadas de modo a abranger outras relações, mais extensas não devem ser restringidas, a fim de que alcancem as situações de um estado mais aperfeiçoado da sociedade. Como entendem os doutores, a interpretação atende ao que o legislador quereria, se vivesse na atualidade (Maximiliano, op. cit. , pag. 323n. 373). Sendo a Constituição um instrumento ao mesmo tempo de segurança e de progresso para a sociedade em geral e para o homem em especial, não pode deixar de ter interpretação adaptada às circunstâncias novas e imprevisíveis dos tempos modernos, ainda que, e necessariamente, a partir de sua forma. Senão, falaria às suas finalidades."

É este o parecer que se remete à consideração de Vossa Excelência.

VANICE REGINA LÍRIO DO VALLE
PROCURADORA DO MUNICÍPIO

VISTO

Aprovo o Parecer PG/PSE/36/92/VRLV

Ao Excelentíssimo Senhor Chefe de Gabinete do Prefeito.

Em 2 de setembro de 1992.

RAUL CID LOUREIRO
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

Estudo Jurídico *PG/PCG/7ª AJU nº 31/96*

Tribunal de Contas – Diligência – Contas de luz, gás e telefone mediante empenho – Prorrogação tácita do comodato anterior – Desnecessidade de termo de ajuste.

À PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PG/PSE

Senhor Procurador-Chefe:

Trata-se de diligência baixada pelo Tribunal de Contas do Município a fim de que seja formalizado Termo de Ajuste contratual objetivando a justificativa formal dos pagamentos das contas de luz, telefone e gás, efetuados no período compreendido entre 01/01/95 e 30/06/95, referentes ao comodato do prédio utilizado como Escola Municipal 03.05.02 - **Chapéu Mangueira**.

O Termo de Ajuste, embora, não previsto especificamente pela legislação, é instrumento mediante o qual a Administração comprova despesas realizadas, momentaneamente, sem a cobertura contratual.