

O VETO PRESIDENCIAL NO DIREITO CONSTITUCIONAL NORTE-AMERICANO

*THE PRESIDENTIAL VETO IN THE AMERICAN
CONSTITUTIONAL LAW*

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

*Procurador da Fazenda Nacional, Consultor-Geral da União'
Doutor e Mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo-PUC-SP. Pós-doutor em Direito Comparado (Universidade
de Boston) e em Teoria Literária (Universidade de Brasília-UnB).*

¹ Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP.
Professor visitante na Faculdade de Direito da Universidade da Califórnia-Berkeley.

A atuação legislativa do presidente norte-americano se dá também mediante o exercício do direito do veto². Nesse caso, tem-se atuação presidencial aparentemente negativa no processo legislativo norte-americano. Há expressa previsão constitucional para esse poder³. A assertiva, de algum modo, também se projeta no direito constitucional brasileiro; argumento que o poder de veto é menos simbólico do que efetivamente prospectivo. O veto promove, de fato, ativismo presidencial. Há equívoco em quem sustente que o poder legislativo presidencial se realiza, tão somente, na utilização de medidas provisórias e decretos. Não há, no entanto, ao que consta, estudo sistemático sobre o veto no direito brasileiro. No presente artigo trato do tema do veto presidencial, no modelo norte-americano.

Franklyn Delano Roosevelt foi o presidente norte-americano que vetou o maior número de projetos de lei; foram 635 negativas de promulgação de leis que o Congresso havia encaminhado⁴. Grover Cleveland segue na lista, com um total de 584 vetos. Grover Cleveland foi o único presidente norte-americano a exercer por duas vezes a chefia do Executivo federal nos Estados Unidos, descontinuadamente. Vetava intensamente, firme na convicção de que a Presidência tinha como missão restringir os excessos do Congresso⁵.

Harry Truman, que viveu delicadíssimo momento histórico marcado pela guerra fria, valeu-se do veto por 250 vezes. Dwight David Eisenhower, que também chefiou o Executivo norte-americano no contexto da guerra fria⁶ lançou 181 vetos a lei encaminhadas para sua apreciação. Inclusive, tratou por intermédio de veto matérias de importância menor, pela relevância e pelo alcance. Ilustrando a assertiva o registro de que Eisenhower vetou projeto de lei que dispunha sobre melhoramentos de postos de gasolina no Distrito de Columbia, invocando que a medida contrariava os planos de ocupação da capital

2 O presente artigo é excerto de pesquisa realizada na Faculdade de Direito da Universidade da Califórnia-Berkeley ao longo de estudos realizados em janeiro e fevereiro de 2014. Agradecimentos a Kate Jastram, professora de Direito Internacional na referida faculdade.

3 Constituição dos Estados Unidos, art. I, sec 7, parágrafos 2 e 3.

4 Cf. JIMSEY, George Mc. *The Presidency of Franklyn Delano Roosevelt*. Lawrence: University Press of Kansas, 2000.

5 Cf. GERHARDT, Michael. *The Forgotten Presidents: Their Untold Constitutional Legacy*, Oxford: Oxford University Press, 2013. p 127.

6 Cf. PACH JR., Chester J.; RICHARDSON, Elmo. *The Presidency of Dwight D. Eisenhower*. Lawrence: University Press of Kansas, 1991. p. 75 e ss.

norte-americana⁷. Nesse caso, matéria urbanística, predominante local, fora objeto de veto presidencial.

Ulisses S. Grant, herói da guerra civil norte-americana, vetou 93 projetos de leis. Theodore Roosevelt, na década de 1910, utilizou o instituto do veto 82 vezes⁸. Na opinião de estudioso do presidencialismo norte-americano, “o veto era apenas uma arma de autodefesa para o presidente; era o que propiciava ao presidente meios para manter seu juramento, no sentido de que se comprometia a preservar, proteger e defender a Constituição; não se prestando para nenhum outro propósito”⁹. Ao longo da história norte-americana o veto se transformou em importantíssimo mecanismo de enfrentamento do Congresso e de implemento de políticas públicas forjadas na agenda presidencial.

O instituto do veto reflete paradoxo, na compreensão de professor norte-americano, em livro clássico, de 1890. Porquanto presentemente o veto pareça tão somente o poder de se barrar a passagem de proposta em lei, fora concebido inicialmente como prerrogativa para a construção (positiva) de lei. Isto é, o veto é, na essência, importante instrumento de legislação positiva, de criação de norma e não, necessariamente, poder de obstrução ou de resistência ao processo legislativo.

Esse paradoxo seria explicado pelo fato de que o processo legislativo permite que se exerça o direito de se aceitar ou de se rejeitar uma determinada proposição legislativa que se esteja discutindo. O veto, assim, exprime funções positivas e negativas; e sua função mais recente consiste no poder de se obstruir ou negar¹⁰. É o que se constata na experiência norte-americana, a exemplo do que ocorre na experiência constitucional brasileira.

7 EISENHOWER, Dwight D. *Public Papers of the Presidents of the United States (1953)*. Washington: Office of the Federal Register, 1953. p. 525.

8 Cf. BURSCH, Noel T., T.R. *The Story of Theodore Roosevelt and his influence on our times*. New York: Reynal and Company, 1963.

9 CORWIN, Edward S. *The President- Office and Powers- 1787-1984*. New York and London: New York University Press, 1984. p. 319. No original: “The veto was solely a self-defensive weapon of the President; it was means furnished him for carrying out his oath, to preserve, protect and defend the Constitution and was not validly usable for any other purpose”.

10 Cf. MASON, Edward Campbell. *The Veto Power- its Origin, Development and Function in the Government of the United States (1789-1889)*. Boston: Ginn and Company, 1890. p. 11. No original: “The veto power which today seems purely a power to prevent the passage of proposed laws, originated as a part of the power to make them. This paradox is explained by the fact that legislation includes the right of the legislating body either to accept or to reject the propositions which it discusses. It has a positive and a negative function, and this latter function is in its nature a power to veto or deny”.

Em linhas gerais, o veto presidencial precede e controla a promulgação de uma lei¹¹; confere ao presidente boa margem de controle do processo legislativo¹²; é arma poderosa na ação negativa de presidentes e de governadores¹³. Trata-se de arranjo institucional contra-fático em um direito prioritariamente parlamentar¹⁴. Conforme afirmou um autor cuja primeira edição de seu livro é de 1917, o veto qualifica-se por manifestar um poder efetivamente rescisório¹⁵. Originalmente, ao que parece, o uso do veto por parte dos presidentes norte-americanos era muito raro. Quando o faziam, registravam objeções às leis encaminhadas, exercendo de algum modo um controle prévio de constitucionalidade¹⁶.

Andrew Jackson notabilizou-se por ter usado o veto por sete vezes, sendo que o Congresso não conseguiu derrubar nenhum dos vetos então lançados¹⁷. Em 10 de julho de 1832 Andrew Jackson vetou um projeto que pretendia garantir a criação de um segundo banco nacional norte-americano. Foi Andrew Jackson que fez do veto uma arma muito poderosa, especialmente quando da referida discussão em torno da certificação de um segundo banco nacional¹⁸. O banco funcionava desde o tempo de James Madison, seguia o modelo de Alexander Hamilton (criador do primeiro banco nacional norte-americano). A negativa de Jackson conduziu a privatização desse banco, em 1836.

Considera-se esse veto de Andrew Jackson como o mais celebrado de todos os vetos da história constitucional norte-americana. Deu-se em um clímax nas relações entre o executivo e o legislativo, continuando disputa que se ampliava desde 1830. Verifica-se a coragem de Andrew

11 JORDAN, E. *Theory of Legislation- An Essay on the Dynamics of Public Mind*. Chicago: The University of Chicago Press, 1952. p. 366 e ss.

12 Cf. DAVIES, Jack. *Legislative Law and Process in a nutshell*. St. Paul: West Publishing, 1986. p. 82.

13 Cf. JEWELL, Malcolm; PATTERSON, Samuel C. *The Legislative Process in the United States*. New York: Random House, 1973. Conferir também PLACE, Lucille. *Parliamentary Procedure Simplified: A Complete Guide to Rules of Order*, New York: Frederick Fell, 1976.

14 Cf. KARCHER, Joseph T. *Handbook on Parliamentary Law*. Charlottesville: The Michie Company Law Publishers, 1959.

15 Cf. FREUND, Ernst. *Standards of American Legislation*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1965.

16 Cf. CORWIN, Edward S.; KOENIG, Louis W. *The Presidency Today*. New York: New York University Press, 1956, p. 87. No original: "Early presidents used the veto rarely, mainly to register objections on constitutional grounds [...]".

17 Cf. KOENIG, Louis W. *The Chief Executive*. New York: Harcourt, Brace and World Inc., 1964. p. 18.

18 Cf. CORWIN, Edward S.; Koenig, Louis W. cit., loc. cit. No original: "[...] but Andrew Jackson made it [the veto] a major weapon in his wars on the Bank of the United States".

Jackson em enfrentar uma rejeição pelo Congresso, enfrentando-a como uma consequência imprevisível.

Andrew Jackson interpretou audaciosamente a Constituição norte-americana, com conclusões perigosas que poderiam conduzir a consequências desastrosas. Esse é o raciocínio de um estudioso do presidencialismo norte-americano, observando que o mencionado veto teria garantido a reeleição de Andrew Jackson em 1832, ainda que seus seguidores não pudessem prever que seria esse o resultado do embate com o Congresso¹⁹.

George Washington, por exemplo, vetou apenas dois projetos a ele encaminhados. Em 5 de abril de 1792 lançou objeções a um projeto que definia o número de representantes na Câmara dos Deputados com base no censo de 1790. Trata-se do primeiro veto que se tem notícia na história constitucional norte-americana. Washington invocou inconstitucionalidade na pretensão do Congresso. Ainda que os congressistas tentassem derrubar o veto de Washington, não obtiveram o quorum necessário. Comprovou-se a dificuldade que há na movimentação e na articulação do legislativo com vistas a derrubada de veto presidencial.

A par de enfrentamento político, o veto também suscita discussão em torno de importantíssimas questões de fundo constitucional. James Madison (que vetou 7 projetos de lei) insurgiu-se contra projeto do Congresso que pretendia incorporar a Igreja Episcopal de Alexandria (no estado da Virgínia) ao Distrito de Columbia. Em 21 de fevereiro de 1811 vetou a iniciativa, com base em emenda constitucional que previa a liberdade religiosa. Foi essa a mesma justificativa utilizada por James Madison para vetar, uma semana depois (em 28 de fevereiro de 1811), um projeto do Congresso que pretendia distribuir terras públicas no Estado do Mississippi em favor da Igreja Batista. Transita-se no complexo tema das relações entre Estado e Igreja; vige nos Estados Unidos a

19 Cf. Jackson, Carlton, *Presidential Vetoes- 1792-1945*, Athens: University of Georgia Press, 1967, p. 29. No original: "Executive disapproval of the Bank Rechartering Bill of 1832 remains the most celebrated veto in American history. It marked the climax of the presidential - legislative dispute which had been steadily developing since 1830. It showed the courage of Jackson in handing out a rejection whose consequences could not be foreseen. It also appeared to introduce a startling interpretation of the Constitution which could have momentous consequences if carried to its ultimate conclusions. Finally, it assured Jackson of reelection in 1832, although the Jacksonians could not be certain that this would result".

denominada *Establishment Clause Standard*, que impõe que o governo não pode manifestar preferência por nenhuma religião²⁰.

Andrew Johnson, em 27 de março de 1866, vetou o *Civil Rights Act*, documento que garantia aos afrodescendentes o gozo de direitos civis. Viviam-se momento histórico de muita dificuldade, a Guerra Civil se encerrara no ano anterior. O Congresso derrubou o veto de Andrew Johnson. A Nação sentia-se ultrajada depois do assassinato de Lincoln, a quem se reportava a lei que Andrew Johnson quis vetar²¹.

Até o momento da redação do presente trabalho (fevereiro de 2014) são contabilizados 2564 vetos presidenciais nos Estados Unidos. Desse total, 1497 foram vetos regulares, enquanto que se registra também 1067 *vetos de bolso*, modalidade que será explicada mais adiante. Comprovando-se a força do instrumento, observa-se que apenas 110 vetos foram derrubados. Isto é, apenas 4% dos vetos lançados pelo presidentes norte-americanos foram enfrentados e derrubados pelo Congresso.

Entende-se que o moderno veto presidencial possua uma qualidade dupla. Trata-se também de um poder substantivo, e efetivamente potente. Porém, pode ser politicamente perigoso para o presidente que o usa intensamente. O veto, nessa concepção, detém também qualidade simbólica que, ainda que de forma etérea, possa ser altamente útil para os presidentes²².

No modelo norte-americano, além do veto presidencial há também os vetos dos governadores estaduais, com exceção do Estado da Carolina do Norte, no qual tal arranjo constitucional não é utilizado²³. É compreensão comum que o veto do modelo constitucional norte-americano não seja absoluto; trata-se, no entanto, de um veto qualificado, no sentido de que o chefe do Executivo deve informar ao Legislativo suas razões, que podem ser derrubadas pelo Congresso²⁴.

20 Cf. BERG, Thomas C. *The State and Religion in a nutshell*. St. Paul: West Group, 1998. p. 25 e ss.

21 Cf. HARRIS, William C. *Lincoln's Last Months*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2004. p. 225.

22 SPITZER, Robert J. *The Presidential Veto- Touchstone of the American Presidency*. Albany: State University of New York Press, 1988. p. 145. No original: "The modern veto power possesses a dual quality. As a substantive power, it is potent, but politically dangerous for presidents who use it too much. The veto also has a symbolic quality that, though, ethereal, can be highly unuseful for presidents".

23 Cf. ANTIEAU, Chester James. *The Executive Veto*. London: Oceana Publications, 1988.

24 Cf. ANTIEAU, op. cit., p. 4. No original: "The American veto is not an absolute veto, but only a qualified one, in the sense that the executive must provide the legislative with his objection and that it can be overridden by the legislature".

Franklyn Delano Roosevelt foi o presidente norte-americano que mais leis vetou²⁵; Truman²⁶, Eisenhower²⁷ e Ronald Reagan²⁸ impuseram vetos a massiva legislação em matéria econômica, a eles submetida por Congressos abertamente hostis ao Executivo²⁹. São presidentes de personalidade forte e combativa, que enfrentaram Congressos igualmente ativos e ativistas.

Ronald Reagan, contraditoriamente, por exemplo, vetou projeto de lei que daria direito ao acesso ao Parque Nacional de Buffalo a proprietário rural cuja área era adjacente ao referido parque. Reagan argumentou que os parques deveriam servir a todos, sem discriminação, a par do que, acrescentou, os parques deveriam ser preservados³⁰. Gerald Ford vetou um projeto que tratava de subsídios ao leite; argumentou que iria onerar os contribuintes³¹. Nesse último caso trata-se de veto corajoso, na medida em que desagradou setor produtivo, não conseguindo também cortejar ao consumidor, porque os preços não caíam; mostra-se, no entanto, visão realista, dado que a conta seria paga pelos cofres públicos, que são alimentados por recursos extraídos dos contribuintes, por meio de tributos ou de políticas inflacionárias.

Compreende-se também que o uso recorrente do mecanismo do veto seja arranjo institucional de grande importância política, porquanto mantém o Congresso permanentemente avisado de que deva compor com o Presidente³². Vários presidentes norte-americanos não vetaram leis

25 Cf. KOENIG, op. cit., loc. cit.

26 Harry Truman apresentou 250 vetos. Desse total, 180 foram vetos regulares e 70 foram vetos de bolso.

27 Dwight David Eisenhower apresentou 181 vetos. Desse total, 73 foram vetos regulares e 108 foram vetos de bolso.

28 Ronald Reagan apresentou 78 vetos. Desse total, 39 foram vetos regulares e também 39 foram os vetos de bolso.

29 Cf. KOENIG, op. cit., p. 18-19.

30 REAGAN, Ronald. *The Public Papers of the Presidents of the United States (1988-1989)*. Washington: United States Government Printing Office, 1991. p. 1316.

31 FORD, Gerald R. *The Public Papers of the Presidents of the United States (1976-1977)*. Washington: United States Government Printing Office, 1979. p. 115.

32 Cf. CORWIN; KOENIG, op. cit., p. 88. No original: "[...] used frequently, the veto keeps the legislators aware that they must reckon with the President".

encaminhadas para promulgação³³. Há também registros de presidentes que apresentaram número pouco significativo de vetos³⁴.

Na medida em que avaliamos mandatos mais recentes, o número de vetos aumenta, o que reflete conflitos do Executivo com o Congresso, circunstância potencializada pela complexidade das matérias submetidas ao presidente. Nessa lista pode-se incluir Benjamin Harrison³⁵, William McKinley³⁶, Theodor Roosevelt³⁷, Woodrow Wilson³⁸, Calvin Coolidge³⁹, Herbert Hoover⁴⁰, John Kennedy⁴¹, Lyndon Johnson⁴², Richard Nixon⁴³, Gerald Ford⁴⁴, Jimmy Carter⁴⁵, Ronald Reagan⁴⁶, George H. W. Bush⁴⁷ e Bill Clinton⁴⁸.

George W. Bush lançou poucos vetos, o que naturalmente reflete o controle do partido republicano nas agendas do Senado e do Congresso⁴⁹. Embora, bem entendido, na campanha presidencial de 2000, Bush mostrou-se preocupado com a diminuição da autoridade presidencial, o que explicava do ponto de vista moral: pregou que restauraria a moral na Casa Branca. Essa suposta insuficiência moral que Bush combatia teria fortalecido o Congresso em relação ao Executivo. Por isso, comprometeu-

33 São eles: John Adams, Thomas Jefferson, John Quincy Adams, William Henry Harrison, Zachary Taylor, Millard Fillmore e James Garfield.

34 São eles: James Monroe (1 veto), Martin Van Buren (1 veto), John Tyler (10 vetos), James Polk (3 vetos), Franklin Pierce (9 vetos), James Buchanan (7 vetos), Abraham Lincoln (7 vetos), Rutherford Hayes (13 vetos), Chester Artur (12 vetos), Warren Harding (6 vetos).

35 19 vetos regulares e 25 vetos de bolso, com um total de 44 vetos.

36 6 vetos regulares e 36 vetos de bolso, com um total de 42 vetos.

37 42 vetos regulares e 40 vetos de bolso, com um total de 82 vetos.

38 33 vetos regulares e 11 vetos de bolso, com um total de 44 vetos.

39 20 vetos regulares e 30 vetos de bolso, com um total de 50 vetos.

40 21 vetos regulares e 16 vetos de bolso, com um total de 37 vetos.

41 12 vetos regulares e 9 vetos de bolso, com um total de 21 vetos.

42 16 vetos regulares e 14 vetos de bolso, com um total de 30 vetos.

43 26 vetos regulares e 17 vetos de bolso, com um total de 43 vetos. Entre os vetos regulares, em 17 de outubro de 1972 Richard Nixon vetou o Clean Water Act, substancialmente em matéria ambiental. Esse veto foi derrubado pelo Senado norte-americano.

44 48 vetos regulares e 18 vetos de bolso, com um total de 66 vetos.

45 13 vetos regulares e 18 vetos de bolso, com um total de 31 vetos.

46 39 vetos regulares e 39 vetos de bolso, com um total de 78 vetos.

47 29 vetos regulares e 15 vetos de bolso, com um total de 44 vetos.

48 36 vetos regulares e 1 veto de bolso, com um total de 37 vetos.

49 11 vetos regulares e 1 veto de bolso, com um total de 12 vetos.

se a proteger o Executivo contra o Congresso, negando-se a se portar como um refém do Poder Legislativo⁵⁰.

O veto é componente de técnica política que se realiza no tempo e que radica no tema clássico da separação dos poderes. Verifica-se em livro de meados do século XX informação que nos dá conta de que os autores da Constituição norte-americana levavam muito a sério as palavras e ensinamentos de William Blackstone e de Montesquieu. Ambos enfatizavam a importância da separação entre funções legislativas, executivas e judiciais no governo. Esse modelo de separação fora observado pelos autores da Constituição dos Estados Unidos, sem que se registrasse formalmente no texto constitucional uma declaração de adesão a essa concepção⁵¹.

Na opinião de outro estudioso norte-americano o veto seria, na essência, um instrumento defensivo para o chefe do Poder Executivo. E também deve ser visto como uma das armas mais poderosas que presidentes e governadores contam na tentativa de influenciarem o comportamento do Poder Legislativo⁵². O crescimento das expectativas públicas e das demandas para a ação governamental fomentam conflitos entre o Congresso e o Executivo, realçando a importância da prerrogativa do uso do veto, por parte do Presidente da República⁵³. O veto também é, na essência, uma *ultima ratio* para uma tentativa de se garantir uma agenda política; o veto de Bush (pai) em matéria de leis de cotas é dessa assertiva um exemplo importante⁵⁴.

50 Cf. RUDALEVIGE, Andrew. *The New Imperial Presidency- Renewing Presidential Power After Watergate*. Ann Harbor: The University of Michigan Press, 2008. p. 211.

51 Cf. CLARK, Georg L. *Summary of American Law*. Rochester: The Lawyers Cooperative Publishing Company, 1949. p. 462. No original: "The framers of the United States Constitution had before them the words of Blackstone and Montesquieu each of whom had emphasized the importance of a general separation of the legislative, executive and judicial departments of Government and his separation was observed by them in framing the United States Constitution without including therein any formal statement of the theory".

52 Cf. KEEFE, William J.; OGUL, Morris S. *THE AMERICAN LEGISLATIVE PROCESS- CONGRESS AND THE STATES*. New Jersey: Prentice Hall, 1999. p. 356. No original: "Essentially, the veto is a defensive weapon for the chief executive. Yet it also should be seen as one of the most powerful weapons in the arsenal of presidents and governors as they attempt to influence legislative behaviour".

53 Cf. KEEFE; OGUL, op. cit., p. 356.

54 Cf. EASTLAND, Terry. *Energy in the Executive- The Case for the Strong Presidency*. New York: The Free Press, 1992. p. 108.

Em livro que data originariamente de 1872, concebido como uma introdução ao direito norte-americano, e republicado cem anos depois, fez-se uma exposição do direito presidencial ao veto com fundamento na experiência constitucional inglesa. Segundo o autor, os atos do Congresso dependem de um escrutínio antes de se consumarem como lei. Trata-se de um julgamento que é de competência do Presidente da República.

Na Inglaterra, prossegue o autor, o rei tinha um poder negativo absoluto em relação aos atos do Parlamento. Porém, a negativa do presidente, comparada com a negativa do rei, revelava-se como uma negativa qualificada. A lei é remetida para o presidente com expectativa de aprovação. Aprovando, ele a assina. Caso contrário, o presidente reenvia o texto para a Casa legislativa originária, instruindo o retorno com suas objeções⁵⁵.

A natureza conceitual do veto, na história mais recente, é indubitavelmente inglesa. Informa um autor norte-americano que, quando o presidente recusa honrar um projeto de lei vindo do Congresso, vetando-o, e invocando inconstitucionalidade, exerce poder que não se distingue do poder real de suspender e desconsiderar outros poderes, duas das prerrogativas mais excepcionais que no passado eram do detentor da Coroa Britânica.

Prossegue esse autor, observando que da Idade Média até o fim do século XVII, reis e rainhas da Inglaterra rotineiramente suspendiam e desconsideravam leis, sempre invocando que eram inconstitucionais, ainda que os ingleses não contassem com um texto constitucional assim considerado em sentido estrito. Depois de séculos de luta entre a Coroa e o Parlamento, a Declaração de Direitos de 1689 aboliu definitivamente essa prerrogativa da Coroa. Nos Estados Unidos, no fim do século XX, os presidentes argumentavam que tinham o mesmo poder para ignorar leis que reputassem inconstitucionais⁵⁶. Patina-se na história do direito inglês, espaço no qual, por muito tempo, era o rei quem fazia a lei⁵⁷.

55 Cf. WALKER, Timothy. *Introduction to American Law*. New York: Da Capo Press, 1972. p. 89. No original: " But the acts of Congress must pass another ordeal before their consummation; and that is the scrutiny of the President. In England the King has an absolute negative upon the acts of Parliament; but the negative of the President is qualified. The bill is sent to him for approval. If he approves it, he signs it. If not, he sends it back to the house where it originated, with his objections".

56 Cf. MAY, Christopher M. *Presidential Defiance of Unconstitutional Laws*. Westport: Greenwood Press, 1998.

57 Cf. STIMSON, Frederic Jesup. *Popular Law-Making- A Study of the Origin, History, and Present Tendencies of Law-Making by Statute*. New York: Charles Scribner's and Sons, 1912.

E em texto de 1868, republicado em 1998, também a propósito de uma introdução ao direito norte-americano, observou-se que ao Presidente dos Estados e aos governadores estaduais não apenas se exigia que tomassem cuidado para que as leis fossem fielmente executadas. O poder de veto os habilitava para controlar o Poder Legislativo, a menos que esse derrubassem os vetos com dois terços de seus votos⁵⁸.

A constituição norte-americana é muito clara quanto ao procedimento do veto presidencial. Dispôs-se que toda proposta de lei aprovada pela Câmara ou pelo Senado deve ser apresentada ao Presidente para promulgação. Com a aquiescência do chefe do Executivo a lei é aprovada, o que se confirma com a assinatura presidencial lançada junto à minuta que lhe foi pelo Congresso encaminhada.

Na hipótese do Presidente não concordar com o texto que lhe foi encaminhado, poderá devolver o projeto à Casa legislativa originária, juntando as razões de suas objeções. Essa negativa consiste no veto presidencial.

A Casa legislativa que encaminhou o projeto de lei vetado pelo presidente irá apreciar e discutir o conteúdo das objeções. O veto presidencial poderá ser derrubado por intermédio de dois terços dos votos colhidos na Câmara ou no Senado, dependendo de onde o projeto de lei fora originalmente aprovado. Com a coleta de dois terços dos votos o texto segue para a outra Casa legislativa, para confirmação da derrubada do veto, o que demanda também mais dois terços dos votos dos parlamentares.

Estatisticamente, revela-se que pequeno percentual de vetos são derrubados. Como já indicado, 2.564 vetos apresentados por presidentes norte-americanos, o Congresso derrubou apenas 110 deles, isto é, algo em torno de 4%. Os presidentes que tiveram o maior número de vetos derrubados foram Andrew Johnson⁵⁹, Gerald Ford⁶⁰ e Richard Nixon⁶¹.

Pode-se acompanhar reflexão de professor norte-americano, admitindo-se que o modelo norte-americano de separação de poderes é raramente um espaço de guerra por ele mesmo. Porém, a Constituição

58 Cf. WEDGWOOD, William. *The Government and Laws of United States*. Littleton: Rothman, 1998. p. 86. No original: "The President of the Nation and the governors of the States are not only required 'to take care that the laws are faithfully executed, but by their veto they can control the legislature, unless two thirds in Congress and in most of the State legislatures can be obtained in opposition to such veto'".

59 15 vetos derrubados de um total de 29 vetos apresentados. Isto é, em torno de 52%.

60 12 vetos derrubados de um total de 66 vetos apresentados. Isto é, em torno de 18%.

61 7 vetos derrubados de um total de 43 vetos apresentados. Isto é, em torno de 33%.

norte-americana parece fazer um perene convite para a luta entre os três poderes. O modelo de freios e contrapeso concebido para enfrentar a tirania também outorga a cada um dos poderes ferramentas para que possam barganhar em torno de políticas. Na arena legislativa, prossegue, o veto é o instrumento primário que o presidente detém. Pergunta, em seguida, se o presidente não seria sistematicamente incentivado a usar o mecanismo do veto, com o objetivo de perseguir seus objetivos políticos⁶².

Há outro procedimento também, por intermédio do qual se processa uma aprovação tácita, pelo presidente, do projeto de lei que lhe foi encaminhado por uma das duas Casas do Congresso. É que, não devolvendo a lei em dez dias (não contados os domingos), tem-se então que a lei foi efetivamente aprovada, ainda que de modo tácito.

Uma questão interessante, ainda que substancialmente acadêmica, foi levantada por outro autor norte-americano aqui estudado. Pode-se supor que o presidente venha a falecer dentro do período de dez dias que lhe é reservado para apreciar uma lei que lhe foi encaminhada. Indagou-se se o vice-presidente poderia suprir a ausência do presidente, por esse relevante motivo justificado, aprovando efetivamente a lei encaminhada à chefia do Executivo.

Entendeu-se que essa situação não seria justificativa de paralização do processo legislativo. O vice-presidente não teria a seu favor a interrupção do prazo, de modo que ainda disporia de mais dez dias para lançar seu aprovo ou, no limite, vetar a proposição que lhe foi encaminhada. O curioso é que a solução dada ao caso se fez com base nas práticas constitucionais inglesas, quando, até 1867, quando se produziu lei nesse sentido, a morte do monarca tinha como efeito a dissolução do Parlamento⁶³.

62 Cf. CAMERON, Charles M. *Veto Bargaining- Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. No original: "The American separation of powers system is rarely at war itself. Nonetheless, the Constitution is an invitation to struggle [...] The checks and balances intended to stop the slide into tyranny also provide each organ with tools for bargaining over policy. In the legislative arena, the veto is the president's primary tool. The question is, does the president have a systematic incentive to use the veto to pursue his policy goals?"

63 Na construção da solução para esse problema abstrato o curioso está na metodologia, centrada na referência ao direito inglês. CORWIN, op. cit., p. 321. No original: "[...] suppose that a President died while still considering a bill: could the succeeding Vice-President sign effectively? I see no reasons why the legislative process should be stalled in any of these situations. Formerly, it is true, the death of the British Monarch involved the dissolution of Parliament, since Parliament meets on his personal summons; but this usage, which was abolished by statute in 1867, obviously furnishes the guidance by practice under the Constitution".

O exercício do poder do veto presidencial se insere na questão do acompanhamento da continuidade do processo legislativo, por parte do presidente. A produção normativa é intermitente. Segundo autor norte-americano, uma boa parte da legislação dá início a programas governamentais efetivamente tangíveis, outorga benefícios, regula, organiza, procedimentaliza. Leis autorizam o gasto de dinheiro público. Propiciam que se apropriem de fundos. Instruem agentes públicos a cobrarem tributos. Leis são comportamentais, organizacionais, deixando resíduos estruturais uma vez de que aprovadas⁶⁴.

Já se registrou que se o presidente faz algo que a maioria do Congresso desaprove, pode este último alterar as leis e prevenir o presidente que não deve repetir a ação ou omissão. Porém, registra-se também, essa possibilidade é mais uma concepção teórica do que um fato da vida real. O presidente detem o poder de vetar leis; isto é, se pretende continuar do modo como censurado pelo Congresso, uma minoria de um terço mais um voto em cada Casa legislativa é suficiente para sustentar o veto⁶⁵.

O conflito entre o Presidente e o Congresso pode revelar o nacionalismo e o particularismo daquele e o universalismo desse último; a percepção presidencial é substancialmente focada em discurso nacionalista⁶⁶. De qualquer modo, há bases constitucionais que fomentam a rivalidade entre Executivo e Congresso⁶⁷, especialmente porque, em princípio, há problemas em se falar de delegação de poderes legislativos, no regime de separação de poderes⁶⁸.

64 Cf. JONES, Charles O. *The Presidency in a Separated System*. Washington: The Brookings Institution, 1994. p. 183. No original: "Lawmaking is continuous. Most laws create tangible programs, benefits, regulations, organizations, or processes. They authorize the spending of money, then appropriate the funds. They instrued agents how to collect taxes. They are behavioural, organizational, and structural residues once laws are passed".

65 Cf. SUNDQUIST, James L. in: Nikolaieff, George A. (ed.), *The President and the Constitution*. New York: The H. W. Wilson Company, 1974, p. 77. No original: " If the President does something the majority in Congress disapproves, it can ammend the law to prevent the President from doing it again. But this possibility is more theory than fact. The President retains the power of veto, and if he wants to go on doing what the congressional majority objects to, a minority of one third plus one of either house is sufficient to sustain his veto".

66 Cf. HEINEMAN JR., Ben; HESSLER, Curtis A. *Memorandum for the President- A Strategic Approach to Domestic Affairs in the 1980's*. New York: Random House, 1980. p. 91.

67 HARRIS, Joseph P. *Congressional Control of Administration*. Washington: The Brookings Institution, 1964.

68 LEVY, Richard E. *The Power to Legislate- A Reference Guide to the United States Constitution*. Westport: Praeger, 2006. p. 123.

O desejo do presidente no sentido de efetivamente comandar o governo decorre de disputa permanente com o Congresso; presidente que comanda é justamente aquele que vence de um modo tão forte que, na opinião de estudioso aqui citado, não se pode negar ao presidente legitimidade para propor ou desistir de uma agenda política⁶⁹.

Houve também varias tentativas de presidentes norte-americanos vetarem apenas excertos e fragmentos de textos legais encaminhados para promulgação. Esse tipo de veto, parcial, fragmentário, é denominado pela doutrina norte-americana de *line-item veto*. Essa fórmula foi considerada inconstitucional pela Suprema Corte norte-americana, no celebre caso *Clinton v. City of New York*⁷⁰.

Ao que consta, membros do partido republicano argumentaram, ao longos das décadas de 1980 e de 1990, que o poder do veto parcial (*line-item veto*) permitiria que o presidente deixasse a seu arbítrio o nível de aplicação parcial da norma questionada⁷¹. Nessa mesma época, os republicanos lançaram e divulgaram conjunto de propostas, que denominaram de “*contrato com a América*”, e que dependia da manutenção do mecanismo do veto parcial⁷². Porém, ironicamente, mais tarde, os republicanos repudiaram Bill Clinton, quando este presidente utilizou o veto parcial para invalidar propostas normativas aprovadas por maiorias republicanas.

No caso *Clinton v. City of New York* o que se discutia, no limite, era constitucionalidade de uma ordem presidencial, ainda que fosse materializada por veto, de natureza parcial. O Congresso havia aprovado uma lei, em 1966, na qual se permitiu que o Presidente vetasse parcialmente textos normativos a ele encaminhados; trata-se do *Line Item Veto Act*. Com base nessa disposição legal, o Presidente Clinton vetou algumas partes de uma lei orçamentária de 1997. A municipalidade de Nova Iorque, sentindo-se prejudicada pelo veto parcial, judicializou a questão, a luz de fortíssimo impacto constitucional.

69 Cf. JONES, op. cit., p. 3. No original: “Surely if any president is to command the government, it will be one who wins so overwhelmingly that no one in Washington can deny his legitimacy for setting and cleaning the agenda”.

70 Cf. CRENSON, Matthew; GINSBERG, Benjamin. *Presidential Power: Unchecked and Unbalanced*. New York and London: W.W. Norton and Company, 2007. p. 348.

71 Cf. CRENSON; GINSBERG, op. cit.

72 Cf. CRENSON; GINSBERG, op. cit.

O veto que Clinton havia parcialmente lançado na lei orçamentária que então se discutia teve como consequência o fato de que a municipalidade de Nova Iorque deveria pagar ao governo federal valores devidos ao programa federal de saúde (*Medicaid*), fazendo-o por intermédio da suspensão de alguns créditos fiscais que foram garantidos a cooperativas de produtores de alimentos. Junto à municipalidade de Nova Iorque, algumas empresas que foram diretamente prejudicadas pelo veto presidencial, provocaram o judiciário. A questão chegou à Suprema Corte norte-americana, em julgamento marcado por muita expectativa.

Na Suprema Corte, o relator, Juiz Stevens, opinou que as disposições da lei discutida eram inconstitucionais. A referida lei autorizava que o presidente dos Estados Unidos poderia vetar integralmente três modalidades de disposições contidas em um projeto de lei. O presidente poderia vetar a alocação de valores que poderiam ser utilizados discricionariamente, nos termos da lei orçamentária. Poderia vetar qualquer rubrica de novos gastos. Poderia também vetar benefícios fiscais contidos em leis orçamentárias.

Nos termos da lei questionada, para que o presidente exercesse o direito de veto parcial, nas situações acima descritas, deveria comprovar que a medida diminuiria o déficit orçamentário federal norte-americano, que não paralisaria nenhuma das funções essenciais do governo e que não resultaria em ameaça ao interesse público. O Congresso poderia derrubar esses vetos por maioria, não se necessitando do quorum exigido para a derrubada do veto convencional.

O Juiz Kennedy votou com o relator, porém por outros motivos. Justificou sua decisão com a doutrina da separação dos poderes, que fora concebida para proteger a liberdade, na medida em que a concentração de poderes em só órgão governamental seria ameaça absoluta à liberdade.

O Juiz Scalia percebeu a questão sob uma outra ótica. Entendeu que a lei autoriza ao Presidente a não gastar valores previstos na lei orçamentária, o que seria distinto do que simplesmente cancelar a alocação de dinheiro público. O Juiz Breyer também discordou do relator, argumentando que o veto parcial, em questão orçamentárias, permitiria que o governo representativo funcionasse mais apropriadamente.

Ainda antes da Suprema Corte decidir pela inconstitucionalidade do veto parcial, o Congresso tomou importante medida para proteger o conjunto da legislação que encaminhava para sanção presidencial. O

Congresso adotou a tese de que deveria preparar textos legislativos longos, que tratassem de vários assuntos (tese da *omnibus bill*).

De acordo com estudioso norte-americano, o Congresso procurou agrupar em uma mesma lei o maior número possível de temas, apresentados em bloco normativo único. O presidente hesitaria em vetar a lei toda, previdente com o veto parcial, justamente porque poderia estar deixando de aprovar medidas legislativas que fossem importantes e necessárias. No dizer do constitucionalista aqui estudado, o presidente “*jogaria o bebê para fora da banheira, com o propósito de se livrar da água*”. Há notícias de peças legislativas que contavam centenas de páginas. De tal modo, ao vetar um determinado parágrafo, o presidente corria o risco de deixar de lado matéria legislativa substancialmente importante⁷³.

Por outro lado, prossegue esse autor, os presidentes têm defendido a possibilidade do uso do veto parcial como uma medida para enfrentamento da tese do *omnibus bill* adotada pelo Congresso norte-americano. Em várias unidades federadas norte-americanas se permite e utiliza o instituto do veto parcial. O objetivo é garantir que os governadores possam selecionar parcelas de legislação que realmente queiram aprovar. Assim, poderiam deixar de aprovar o que não interessa, e mesmo assim, garantir o andamento de legislação que se apresente como socialmente benéfica⁷⁴.

Em 1996 o Congresso surpreendentemente aprovou uma lei que permitia que o presidente opusesse vetos parciais aos textos legais encaminhados a Casa Branca para promulgação. A Suprema Corte, no entanto, não considerou a medida constitucional, argumentando que o veto parcial permite que o presidente reescreva as leis que lhe são submetidas para apreciação⁷⁵.

73 Cf. KOENIG, op. cit., p. 19. No original: “Principally, it [the Congress] can group so many itens together in one package, called an omnibus bill, that the president may hesitate to veto the bill for fear of throwing the baby out with the bathwater. Much legislation currently runs hundreds of pages, so the risk – of vetoing the offending paragraphs is that hundreds of pages of beneficial legislation may never be enacted”.

74 Cf. KOENIG, op. cit., No original: “Presidents have long advocated a line item veto to counteract the power of omnibus bills, as exists in many states. In that way, presidents can pick and choose which congressional provisions to approve. They can disapprove of so-termed pork and yet retain socially beneficial legislation”.

75 Cf. KOENIG, op. cit.

Entendem os constitucionalistas norte-americanos que o veto é instrumento absolutamente poderoso, em favor do presidente, dado que o Congresso precisa de dois terços dos votos para derrubá-lo. Porém, o veto, porque não pode ser parcial, substancializa um grave defeito; isto é, o presidente deve aceitar uma lei integralmente ou rejeitá-la também integralmente: não pode vetar fragmentos ou passagens da lei que lhe foi submetida para aprovação, pura e simplesmente⁷⁶.

O veto é fonte permanente de problemas para o Congresso norte-americano, dado que realça o poder presidencial de um modo espantoso. A necessidade dos dois terços dos votos, acima mencionada, torno a derrubada do veto uma proeza politicamente memorável⁷⁷.

Há ainda outra variável do veto, denominada de *veto de bolso* (*pocket veto*), e que também já foi muito utilizada na história política dos Estados Unidos. Ocorre esse veto quando, no curso ordinário dos fatos, o presidente ainda esta apreciando a lei que lhe foi enviada e então, por força do calendário do Legislativo, os congressistas entram em recesso ou saem de férias.

Isto é, se o projeto se encontra nas mãos do presidente no momento em que o Congresso suspende as atividades, tem-se como resultado a absoluta invalidade da proposta. Assim, recebendo o projeto de lei em momento que antecede ao recesso legislativo pode o presidente se recusar a devolver o texto (desde que no período de dez dias contados do recebimento), fulminando definitivamente a lei que dependia de apreciação presidencial⁷⁸.

Esses *vetos de bolso* possuem características interessantes. Mais uma vez de acordo com outro professor norte-americano, os *vetos de bolso* são absolutos, isto é, uma vez ocorrida a preclusão no tempo não há como o Congresso derrubá-los. E ainda, devido a tendência do Congresso norte-americano em completar boa parte do trabalho devido

76 Cf. KOENIG, cit., p. 139. No original: "The Constitution endows the President with the veto, a most powerful weapon in the game of open politics. The veto's grave defect is that it is total and not partial. The President must accept ou reject a bill as a whole; he cannot veto particular itens and approve the rest".

77 Cf. SHANE; BRUFF, op. cit. p. 102.

78 Cf. CORWIN; KOENIG, op. cit., p. 171. No original: "In the ordinary course of events, if the president does not sign or veto a bill within ten weekdays after receiving it, it becomes law without the chief executive signature. But if Congress adjourns within the ten days, the president, by taking no action, can kill the bill".

ao fim das sessões legislativas, o *veto de bolso* acaba se transformando em instrumento absolutamente importante.

Contando-se de George Washington a Ronald Reagan os presidentes lançaram 2.453 vetos; desse número, 1.040 vetos decorreram da não devolução do texto ao longo de recesso legislativo⁷⁹. Avançando-se até Barack Obama esses números aumentaram, como acima demonstrado. Quanto aos chamados *vetos de bolso* tem-se que Franklyn Delano Roosevelt foi o presidente que mais o utilizou: foram 263 projetos de lei vetados por intermédio dessa fórmula. Grover Cleveland lançou 238 *vetos de bolso*. Dwight Eisenhower também utilizou frequentemente a fórmula: *Ike* usou do *veto de bolso* por 108 vezes.

O *veto de bolso* é arranjo institucional que parece indicar um poder absoluto do presidente em relação ao Congresso, cumpridas as condições que a Constituição norte-americana exige. De fato, o presidente não devolve para o Legislativo um texto legal que não aprovou, com a indicação precisa de suas objeções. O Congresso entrou em recesso. A lei não pode ser aprovada. E poderá ser novamente proposta e discutida apenas na sessão legislativa superveniente⁸⁰.

O veto é importante instrumento a favor do presidente norte-americano, também na medida em que permite ao chefe do Executivo daquele país obstaculizar legislação que vá de encontro a agenda política que desenvolva, e da qual depende. O presidente, assim, por intermédio do direito de veto pode influenciar, se não mesmo controlar, a pauta do Poder Legislativo. A própria ameaça do uso do veto já indica ao Congresso que há necessidade de revisão ou abandono de legislação em discussão⁸¹.

Os núcleos conceituais do veto também foram estudados sistematicamente e profundamente em monografia de William Howard Taft, refletindo a

79 Cf. MC DONALD, Forrest. *The American Presidency- an Intellectual History*. Lawrence: University Press of Kansas, 1994. p. 349. No original: "Pocket vetoes have some quirky characteristics. They are absolute, not subject to override, and because of a tendency of Congress to complete much of its work at the end of sessions, the instrument become a potent one: 1,040 of the 2,453 bills killed by the presidents from George Washington through Ronald Reagan were pocket vetoes".

80 Cf. SHANE; BRUFF, op. cit. p. 106.

81 Cf. KRENT, Harold J. *Presidential Powers*. New York and London: New York University Press, 2005. p. 17. No original: "The power to block legislation also permits presidents to shape, if not control, the legislative agenda. The threatened use of a veto itself can cause Congress to revise or abandon planned legislation".

experiência de quem ocupou a presidência norte-americana⁸² e, anos depois, a presidência da Suprema Corte dos Estados Unidos⁸³. Para Taft (e o livro e de 1916) a natureza do veto é puramente legislativa. É disposição constitucional que determina que, passado projeto de lei pelas duas Casas do Congresso, deve este ser encaminhado para o presidente. Aprovando, deve o presidente assinar o texto. Porém, desaprovando, deve reenviá-lo ao Congresso, com suas razões anotadas, para a casa que originariamente enviou o projeto. Esta deverá reconsiderá-lo, e por dois terços de seus membros poderá derrubar o veto. O projeto originariamente vetado torna-se lei⁸⁴.

Observou também Taft que já se sugeriu que o veto teria uma natureza executiva. Dessa premissa Taft discordava. De fato, o presidente não teria poder para introduzir um projeto de lei junto ao Congresso. Ele tem somente o poder de recomendar medidas que julgue necessárias e expedientes, e que as submete à consideração do Congresso⁸⁵.

O presidente, continua Taft, não participa das discussões no Congresso. O presidente não tem poder para vetar partes do texto discutido, de modo a permitir que apenas uma parte dele seja promulgada como lei. Ao presidente cumpre aceitar ou rejeitar a lei, integralmente. A rejeição, registra Taft, não é final e definitiva, a menos que mais um terço de uma das Casas sustente o veto lançado. Porém, conclui Taft, ainda que com essas características, é o presidente uma figura participante no processo legislativo norte-americano⁸⁶. Em seu mandato, Taft apresentou 39 vetos. Desse total, 30 foram vetos regulares, e nove foram *vetos de bolso*.

82 Há especulações no sentido de que William Howard Taft teria se sentido humilhado quando não se reeleger em 1912, o que o manteve obstinado com uma cadeira na Suprema Corte. Cf. MASON, Alpheus Thomas. *William Howard Taft: Chief Justice*. New York: Simon and Schuster, 1965. p. 66.

83 TAFT, William Howard. *Our Chief Magistrate and his Power*. Durham: Carolina Academic Press, 2002.

84 Cf. TAFT, op. cit., p. 14. No original: "The character of the veto power is purely legislative. The Constitution provides that after both Houses shall have passed a bill, it shall be presented to the President; that if he approve it, he shall sign it, but, if not, that House he shall return it, with his objection, to the House in which it originated, which shall proceed to reconsider it and that if two-thirds of the House where it shall be reconsidered, and if approved by two-thirds of that House, it shall become law".

85 Cf. TAFT, op. cit. No original: "It has been suggested by some that the veto power is executive. I do not see quite how. Of course the President has no power to introduce a bill into either House. He has the power of recommending expedient to the consideration of Congress".

86 Cf. TAFT, op. cit. No original: "But he [the President] takes no part in the the running discussion of the bill after it is introduced or in its ammdments. He has no power to veto parts of the bill and allow the rest to become a law. He must accept it or reject it, and his rejection of it is nor final unless he can find one more than one-third of the one of the Houses to sustain him in his veto. But even with these qualifications, he is still participant in the legislation".

BIBLIOGRAFIA

- ANTIEAU, Chester James. *The Executive Veto*. London: Oceana Publications, 1988.
- BERG, Thomas C. *The State and Religion in a nutshell*. St. Paul: West Group, 1998.
- BURSCHE, Noel T. *T.R.- The Story of Theodore Roosevelt and his influence on our times*. New York: Reynal and Company, 1963.
- CAMERON, Charles M. *Veto Bargaining- Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- CLARK, Georg L. *Summary of American Law*. Rochester: The Lawyers Cooperative Publishing Company, 1949.
- CORWIN, Edward S. *The President- Office and Powers- 1787-1984*. New York and London: New York University Press, 1984.
- _____; KOENIG, Louis W. *The Presidency Today*. New York: New York University Press, 1956.
- CRENSON, Matthew; GINSBERG, Benjamin. *Presidential Power: Unchecked and Unbalanced*. New York and London: W.W. Norton and Company, 2007.
- DAVIES, Jack. *Legislative Law and Process in a nutshell*. St. Paul: West Publishing, 1986.
- EASTLAND, Terry. *Energy in the Executive- The Case for the Strong Presidency*. New York: The Free Press, 1992.
- EISENHOWER, Dwight D. *Public Papers of the Presidents of the United States (1953)*. Washington: Office of the Federal Register, 1953.
- FORD, Gerald R. *The Public Papers of the Presidents of the United States (1976-1977)*. Washington: United States Government Printing Office, 1979.
- FREUND, Ernst. *Standards of American Legislation*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1965.
- GERHARDT, Michael. *The Forgotten Presidents: Their Untold Constitutional Legacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HARRIS, Joseph P. *Congressional Control of Administration*. Washington: The Brookings Institution, 1964.

HARRIS, William C. *Lincoln's Last Months*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2004.

HEINEMAN JR., Ben; HESSLER, Curtis A. *Memorandum for the President- A Strategic Approach to Domestic Affairs in the 1980's*. New York: Random House, 1980.

JACKSON, Carlton. *Presidential Vetoes- 1792-1945*. Athens: University of Georgia Press, 1967.

JEWELL, Malcolm; PATTERSON, Samuel C. *The Legislative Process in the United States*. New York: Random House, 1973. PLACE, Lucille. *Parliamentary Procedure Simplified: A Complete Guide to Rules of Order*. New York: Frederick Fell, 1976.

JIMSEY, George Mc *The Presidency of Franklyn Delano Roosevelt*. Lawrence: University Press of Kansas, 2000.

JONES, Charles O. *The Presidency in a Separated System*. Washington: The Brookings Institution, 1994.

JORDAN, E. *Theory of Legislation- An Essay on the Dinamics of Public Mind*. Chicago: The University of Chicago Press, 1952 ss.

KARCHER, Joseph T. *Handbook on Parliamentary Law*. Charlottesville: The Michie Company Law Publishers, 1959.

KEEFE, William J.; OGUL, Morris S. *The American Legislative Process- Congress and the States*. New Jersey: Prentice Hall, 1999.

KOENIG, Louis W. *The Chief Executive*. New York: Harcourt, Brace and World Inc., 1964.

KRENT, Harold J. *Presidential Powers*. New York and London: New York University Press, 2005.

LEVY, Richard E. *The Power to Legislate- A Reference Guide to the United States Constitution*. Westport: Praeger, 2006.

MASON, Edward Campbell. *The Veto Power- its Origin, Development and Function in the Government of the United States (1789-1889)*. Boston: Ginn and Company, 1890.

MAY, Cristopher M. *Presidential Defiance of Unconstitutional Laws*. Westport: Greenwood Press, 1998.

MC DONALD, Forrest. *The American Presidency- an Intellectual History*. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.

PACH JR., Chester J.; RICHARDSON, Elmo. *The Presidency of Dwight D. Eisenhower*. Lawrence: University Press of Kansas, 1991.

REAGAN, Ronald. *The Public Papers of the Presidents of the United States (1988-1989)*. Washington: United States Government Printing Office, 1991.

RUDALEVIGE, Andrew. *The New Imperial Presidency- Renewing Presidential Power After Watergate*. Ann Harbor: The University of Michigan Press, 2008.

SPITZER, Robert J. *The Presidential Veto- Touchstone of the American Presidency*. Albany: State University of New York Press, 1988.

STIMSON, Frederic Jesup. *Popular Law-Making- A Study of the Origin, History, and Present Tendencies of Law-Making by Statute*. New York: Charles Scribner's and Sons, 1912.

SUNDQUIST, James L. in: Nikolaieff, George A. (ed.), *The President and the Constitution*. New York: The H. W. Wilson Company, 1974.

TAFT, William Howard. *Our Chief Magistrate and his Power*. Durham: Carolina Academic Press, 2002.

WALKER, Timothy. *Introduction to American Law*. New York: Da Capo Press. 1972.

WEDGWOOD, William. *The Government and Laws of United States*. Littleton: Rothman, 1998.