



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**A dinâmica da apreciação dos vetos presidenciais no  
Brasil (2015-2019) sob a ótica da Resolução do  
Congresso Nacional nº 01/2015**

Marina Meneses Macedo Dutervil Colás

Brasília  
2021



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

## **A dinâmica da apreciação dos vetos presidenciais no Brasil (2015-2019) sob a ótica da Resolução do Congresso Nacional nº 01/2015**

Marina Meneses Macedo Dutervil Colás

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Ciência Política, sob a orientação da Professora Doutora Marcela Machado.

Brasília  
2021

Marina Meneses Macedo Dutervil Colás

Monografia apresentada como pré-requisito  
para a obtenção do título de Bacharela em  
Ciência Política pela Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA:

---

PROFESSORA DOUTORA MARCELA MACHADO

(Universidade de Brasília)

---

PROFESSORA DOUTORA SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

(Universidade de Brasília)

Brasília  
2021

Dedico este trabalho ao meu eterno colega e amigo Milton Junio, motivo de muitos sorrisos e momentos inesquecíveis, assim como de profunda saudade.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha orientadora Marcela Machado por todo auxílio, incentivo e paciência a mim dedicados e essenciais para a conclusão deste trabalho.

Aos meus pais, Tânia e Vicente, pelo amor e apoio.

E à todas as amigas e amigos que fizeram parte dessa trajetória pela amizade, partilhas e ensinamentos.

## RESUMO

A dinâmica da apreciação dos vetos presidenciais no Brasil é abordada a partir de análise descritiva e observacional com objetivo de verificar os efeitos da resolução que alterou o rito de apreciação dos vetos no Congresso em 2015. A partir do contexto de crise político-institucional do Brasil entre 2015 e 2019 e das normas que regem o processo legislativo brasileiro são estudados, com foco na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, os desdobramentos da análise dos vetos originados no período pelos governos vigentes. A metodologia utilizada valeu-se da coleta de dados de *sites* institucionais do Legislativo brasileiro e da imprensa, além da revisão bibliográfica de estudos anteriores sobre o tema. Constatou-se, a partir do notável aumento de vetos rejeitados pelos parlamentares, que houve um fortalecimento do poder Legislativo nacional na produção legislativa no país.

**Palavras-chave:** Veto presidencial; Processo legislativo; Relação Executivo-Legislativo; Congresso Nacional.

## **ABSTRACT**

The dynamics of the appreciation of presidential vetoes in Brazil is approached from descriptive and observational analysis in order to verify the effects of the resolution that changed the rite of appreciation of vetoes in Congress in 2015. In the context of the political-institutional crisis in Brazil between 2015 and 2019 and the norms that govern the brazilian legislative process are studied, with a focus on the relationship between the Executive and Legislative powers, the consequences of the analysis of the vetoes originated in the period by the current governments. The methodology used was based on data collection from institutional websites of the brazilian legislative branch and the press, in addition to a bibliographic review of previous studies on the subject. It was verified, from the remarkable increase in vetoes overturned by parliamentarians, that there was a strengthening of the national Legislative power in the legislative production in the country.

**Keywords:** Presidential veto; Legislative process; Executive-Legislative Relations; National Congress.

## LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

<b>Figura 1</b> – Resultado da apreciação pelo CN dos vetos apostos entre 2015 e 2019 por ano.....	36
<b>Figura 2</b> – Ano de apreciação dos vetos apostos entre 2015 e 2019.....	38
<b>Figura 3</b> – Total de vetos apostos entre 2015 e 2019 por tipo de matéria vetada....	46
<b>Figura 4</b> – Quantidade total de vetos presidenciais e vetos derrubados pelo Congresso Nacional em cada governo.....	47
<b>Tabela 1</b> – Total de vetos apostos e apreciados entre 2015 e 2020 (sem limitação do objeto de estudo) .....	33
<b>Tabela 2</b> – Vetos apostos entre 2015 e 2019 por presidente e apreciação e rejeição por Legislatura.....	35
<b>Tabela 3</b> – Tempo de apreciação dos vetos apostos entre 2015 e 2019 após o prazo de 30 (trinta) dias.....	41
<b>Tabela 4</b> – Número total de sessões conjuntas do Congresso Nacional e número de sessões conjuntas para apreciação de vetos, por ano e Sessão Legislativa.....	45
<b>Quadro 1</b> – Sessões conjuntas para apreciação de vetos entre 2015 e abril de 2021.....	39

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ações Diretas de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF	Constituição Federal
CN	Congreso Nacional
DCN	Diário do Congresso Nacional
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
MPV	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PT	Partido dos Trabalhadores
PL	Projeto de Lei
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRN	Projeto de Resolução do Congresso Nacional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>A CRISE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: DO SEGUNDO MANDATO DILMA ROUSSEFF AO INÍCIO DO GOVERNO DE JAIR BOLSONARO</b> .....	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>O VETO NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO</b> .....	<b>21</b>
	<b>3.1</b> <b>As mudanças nas regras de apreciação dos vetos</b> .....	<b>27</b>
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>29</b>
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DA DINÂMICA DO VETO PRESIDENCIAL</b> .....	<b>32</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>50</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>52</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A política brasileira tem passado por transformações significativas desde 2015, com o início do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff e da 55ª Legislatura da Câmara dos Deputados. Alguns autores (GUIMARÃES *et al.*, 2019) destacam a mudança de comportamento da Câmara dos Deputados a partir de 2015, quando o governo passou a sofrer inúmeras derrotas<sup>1</sup> na arena legislativa. O *impeachment* da Presidente foi a derrota mais significativa nessa tensão. Nesse quadro, a instabilidade política no país é quase constante a começar de 2015 até o início do governo Bolsonaro em 2019, ainda em andamento.

A crise política brasileira é notável não apenas na opinião pública e na impopularidade dos governos, como também na dificuldade do Presidente em gerenciar a coalizão de governo no Congresso, mesmo que por motivos e contextos distintos (ABRANCHES, 2018). É perceptível nos governos de Dilma, no segundo mandato, e de Michel Temer, vice-presidente empossado após o *impeachment* da Presidente, assim como no primeiro ano do mandato de Bolsonaro, a tensão entre os Poderes Executivo e Legislativo no país, principalmente diante das derrotas dos governos no Parlamento que comprometeram a governabilidade e estabilidade institucional do país (SOUZA NETO, 2020).

A relação de um Presidente da República com os 513 deputados federais e 81 senadores compõe uma dimensão relevante no jogo de políticas brasileiro<sup>2</sup>. Tradicionalmente, o Presidente, na busca da efetivação de sua agenda de governo, dentro de um mandato limitado, deve exercer as estratégias disponíveis para influenciar a produção legislativa e o comportamento dos parlamentares a seu favor. Trata-se de gerenciamento das bases de apoio ao governo no parlamento ou coalizões que garantem a governabilidade num sistema multipartidário<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Entende-se como derrotas do governo a rejeição de uma política do seu interesse pelos parlamentares. Essa dificuldade de governabilidade ocorre tipicamente no presidencialismo de coalizão quando o governo não possui uma base de apoio significativa no Legislativo, tornando mais custosa a aprovação de matérias do seu interesse no parlamento (ABRANCHES, 2018; SOUZA NETO, 2020).

<sup>2</sup> Monteiro (2007) aborda a interação entre o presidente da República e a Legislatura como um jogo político, o qual resulta em políticas públicas.

<sup>3</sup> É relevante considerar o contexto institucional brasileiro presidencialista, com separação de poderes, representação proporcional de lista aberta, multipartidário e federalista, o qual confere ao presidente a função de manter estrategicamente a governabilidade a partir da construção de maioria no Congresso Nacional (CARVALHO *et al.*, 2019). Assim, podem ocorrer trocas políticas e monetárias dos presidentes com os partidos da coalizão que correspondem a gestão da coalizão, fundamental para governabilidade ao

Apesar de o Presidente concentrar poderes, formais e informais, relevantes, num contexto de sistema presidencialista multipartidário, isso não implica necessariamente em um Congresso enfraquecido. Estudos mais recentes (GUIMARÃES *et al.*, 2019; GUIMARÃES, 2020) têm verificado que, no contexto atual de instabilidade política, a previsibilidade das ações políticas pode ser mais complexa, tendo em vista o crescente poder do Legislativo em definir sua própria agenda e se opor ao governo. Nesse sentido, as mudanças na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, a partir de 2015, têm sido analisadas, em muitos casos, a partir das diferentes ferramentas disponibilizadas aos Presidentes<sup>4</sup>.

Diante de tais considerações, o presente trabalho abordará, no período de 2015 a 2019, o veto presidencial no Brasil, poder disponível ao Presidente para influenciar o processo legislativo, com foco nas mudanças institucionais ocorridas no processo de apreciação dos vetos nesse período, após a Resolução nº 01, de 11 de março de 2015, do Congresso Nacional (CN), que alterou regimentalmente esse rito. Mudança formal esta implementada com objetivos evidentes<sup>5</sup> de propor celeridade e incentivos a apreciação do veto pelo Congresso Nacional, porém, como toda mudança institucional formal, não garante, por si só, a obtenção de resultados práticos.

Nesse contexto, o objetivo é identificar alguns dos fatores relacionados com a maior apreciação dos vetos presidenciais após 2015, com base e em comparação com estudos já realizados sobre o instituto em períodos anteriores (MELO, 2004; OLIVEIRA, 2014; PAIVA, 2011). A principal hipótese norteadora da pesquisa é a de que a mudança institucional ocorrida em 2015, fruto da Resolução nº 1, de 2015-CN, foi um fator importante para a maior apreciação dos vetos presidenciais, no período entre 2015 e 2019, tendo em vista os avanços introduzidos por ela como a votação em globo por cédula

---

evitar a paralisia decisória. A peculiaridade do desenho institucional brasileiro é abordada com mais detalhes em estudos sobre o sistema político brasileiro e os poderes do presidente no presidencialismo de coalizão (BERTHOLINI, PEREIRA, 2017; CARVALHO *et al.*, 2019; GUIMARÃES *et al.*, 2019; GUIMARÃES, 2020).

<sup>4</sup> Alguns autores destacam as prerrogativas legislativas do Presidente no Brasil como poder político relevante de controle de agenda e de resultado do Legislativo, especialmente com base nas previsões constitucionais que garantem a sua iniciativa plena de leis, possibilidade de adotar Medidas Provisórias, a prerrogativa de urgência e o controle da iniciativa das Leis Orçamentárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; GUIMARÃES *et al.*, 2019).

<sup>5</sup> Os objetivos claros da resolução em propor celeridade e agilidade na apreciação do veto pode ser observado a partir da discussão do Projeto de Resolução nº 1 de 2015 - CN na sessão do dia 24/2/2015 publicada no DCN nº 3 de 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19344?sequencia=1>. Acesso em 17 dez. 2020.

eletrônica, a votação de destaques em painel eletrônico e a fixação de uma data mensal para a apreciação de vetos<sup>6</sup>.

Nesse sentido, a presente pesquisa se propõe a analisar o fenômeno que contraria a não apreciação observada em períodos anteriores a 2015 no país. Ou seja, busca-se compreender o aumento do número de vetos apreciados a partir de 2015, até 2019, e o consequente aumento do número de vetos derrubados, com base na análise dos dados disponíveis sobre a tramitação do Veto nos sites oficiais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Esta mudança, marcada pelo aumento de vetos apreciados e rejeitados, é significativa no jogo entre os Poderes Executivo e Legislativo e será analisada no contexto de presidencialismo de coalizão brasileiro e de alteração institucional imposto pela Resolução nº 1, de 2015-CN, em comparação aos dados coletados por estudos anteriores (MELO, 2004; OLIVEIRA, 2014; PAIVA, 2011).

Após uma breve contextualização sobre a instabilidade política no país no período analisado, entre 2015 e 2019, e o quadro político da aprovação da Resolução nº 1, de 2015-CN e da rejeição dos vetos no período, será detalhado o rito de apreciação do veto presidencial, com base na Constituição Federal (CF, no Regimento Comum do Congresso Nacional e com dados disponíveis nos sites oficiais dos órgãos legislativos analisados. Também será abordado, na parte inicial, alguns estudos já realizados sobre a relação entre Executivo e Legislativo, e sobre os poderes legislativos do Presidente e, em especial, aqueles focados no instituto do veto presidencial no Brasil de forma conecta com a proposta central do trabalho. Em seguida, serão retomadas e detalhadas as mudanças ocorridas no Regimento Comum do Congresso Nacional, no tocante à análise dos vetos, com foco na da Resolução nº 1, de 2015-CN.

Na sequência, serão detalhados os dados e métodos utilizados neste trabalho por meio da descrição da forma de coleta de dados, bem como a justificativa da análise proposta. Posteriormente, serão apresentados os resultados com tabelas sintetizando as informações sobre os vetos, e com análise crítica e comparada sobre os dados, demonstrando que houve um aumento considerável e contínuo na apreciação dos vetos após 2015, apesar de, na maioria dos casos, não serem apreciados segundo o prazo constitucional previsto.

---

<sup>6</sup> Art. 46 do Regimento Comum; § 1º e 2º do artigo 106 do Regimento Comum do Congresso Nacional (Regimento criado com a promulgação da Resolução nº 1, de 1970, do Congresso Nacional). Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

Assim, o intuito da pesquisa será considerar os efeitos que a Resolução nº 1 de 2015-CN teve no aumento do número de vetos apreciados no contexto político do país entre 2015 e 2019, a partir de uma análise crítica dos dados, especialmente dos vetos derrubados pelo Congresso Nacional no período. Por fim, serão feitas algumas considerações finais sobre o objeto analisado.

## **2 A CRISE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: DO SEGUNDO MANDATO DILMA ROUSSEFF AO INÍCIO DO GOVERNO DE JAIR BOLSONARO**

O Brasil tem enfrentado cenário político conturbado desde a reeleição da presidente Dilma Rousseff (2014), filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT). A crise econômica e as evidências de um esquema de corrupção envolvendo membros do PT eram parte do quadro político-institucional em 2015, início do segundo mandato de Dilma Rousseff. Quadro este que já estava sendo desenhado desde as manifestações populares de junho de 2013, quando a insatisfação popular com o *establishment* se materializou com a mobilização dos brasileiros por mudança e renovação na política (ABRANCHES, 2018; CARVALHO *et al.*, 2019).

O cenário anterior era de relativa estabilidade econômica e política, após o Plano Real de 1994 e a alternância de poder entre PT e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Neste período, a fragmentação partidária era estável, fato observável no número de legendas na Câmara dos Deputados, com reflexos na opinião pública, pois parte significativa do eleitorado brasileiro se identificava com algum partido político, o que perdeu força com a descrença no sistema político e insatisfação popular com a política (CARVALHO *et al.*, 2019).

Assim, com a mudança do quadro político-institucional após as manifestações de 2013, a conjuntura nacional em 2015 era de risco para a governabilidade (*Ibidem*). O segundo governo de Dilma Rousseff, iniciado no período, encarou derrotas significativas na arena legislativa, como a vitória do deputado Eduardo Cunha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), para presidência da Câmara dos Deputados e a não participação do PT na Mesa Diretora (ABRANCHES, 2018).

Além disso, no contexto de recessão, a votação das “pautas-bomba” do Congresso Nacional<sup>7</sup> também era preocupação relevante do governo por impactar diretamente na meta fiscal (*Ibidem*). Somado a isso, o desgaste na relação entre poderes Executivo e Legislativo se acentuou ainda mais com a crescente impopularidade da presidente, logo nos primeiros meses de mandato, e a perda de apoio no Parlamento, com a maior

---

<sup>7</sup> As “pautas-bomba” fazem referência a um conjunto de projetos de lei de aumento de gastos do governo ou de redução das arrecadações em deliberação no período, podendo impactar diretamente no controle da dívida pública pelo governo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1664711-saiba-o-que-sao-as-pautas-bomba-nas-maos-do-congresso-contr-o-governo.shtml>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

fragmentação partidária e a ideologia conservadora mais presente no Congresso, principalmente nos partidos menores (ABRANCHES, 2018; CARVALHO *et al.*, 2019).

Nessa conjuntura, em março de 2015, o Projeto de Resolução nº 1 de 2015 do Congresso Nacional (PRN), foi aprovado e promulgado prevendo novas regras de análise dos vetos. O Projeto proposto em fevereiro de 2015 por decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, presidida pelo deputado Eduardo Cunha, foi justificado pela tentativa de modernizar e dar celeridade à apuração dos vetos, além de adequar o processo de apreciação dos vetos às mudanças na votação ocorridas em 2013<sup>8</sup>.

Essa alteração foi relevante, na medida em que buscou fortalecer o poder do Legislativo em se opor às decisões de veto do Presidente da República, já que em cenários anteriores boa parte dos vetos sequer eram apreciados (MELO, 2004; OLIVEIRA, 2014; PAIVA, 2011). Assim, também é notável como o empenho do Presidente da Câmara dos Deputados no período, Eduardo Cunha, em fortalecer a proatividade e independência da Casa teve resultados perceptíveis no perfil mais “proativo” e menos “reativo” do Parlamento brasileiro (CARVALHO *et al.*, 2019).

A discussão do substitutivo ao PRN nº 1, de 2015, não foi consensual, especialmente na proposta de limitação do número de destaques por líderes segundo regra de proporcionalidade ao tamanho do partido ou bancada<sup>9</sup>. Esse ponto foi debatido entre os parlamentares, com a defesa da necessidade dos destaques e do encaminhamento dos líderes para uma discussão e apreciação clara sobre o tema abordado nos vetos apreciados. Porém, mesmo com discordâncias, a proposta foi aprovada por unanimidade, em votação simbólica, na sessão conjunta do dia 11 (onze) de março de 2015.

No mesmo ano, o Congresso Nacional apreciou um total de 52 (cinquenta e dois) vetos presidenciais apostos pela então presidente Dilma Rousseff, tendo derrubado 03 (três) vetos nos meses de novembro e dezembro. Esses vetos derrubados em 2015 evidenciam não apenas o isolamento e enfraquecimento político da presidente, como também o posicionamento proativo do Legislativo, ou seja, reforça o quadro de mudança no equilíbrio das forças entre Legislativo e Executivo (CARVALHO *et al.*, 2019).

Após a saída do PMDB e outros partidos da coalizão governista, em março de 2016, a base de apoio ao governo ficou ainda mais enfraquecida e fragilizada. Assim, com

---

<sup>8</sup> As mudanças ocorridas na votação dos vetos fazem referência à Emenda Constitucional (EC) nº 76 de 2013 e à Resolução nº 1, de 2013-CN que serão mais bem especificadas.

<sup>9</sup> A deliberação do Projeto foi consultada no DCN nº 5 de 2015, da sessão do dia 11 de março de 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19394?sequencia=1>>. Acesso em: 3 jun. 2021.

a perda significativa de apoio no Parlamento, a destituição da presidente do cargo de Presidente da República, ocorrida em agosto de 2016, tornou-se ainda mais viável politicamente, tendo em vista o processo de *impeachment* em andamento desde dezembro de 2015, com acusações de crime de responsabilidade fiscal e atraso nos repasses aos bancos públicos para cumprir a previsão orçamentária, conhecido como “pedaladas fiscais” (ABRANCHES, 2018; CARVALHO *et al.*, 2019; SOUZA NETO, 2020).

Nesse contexto, é notável a dificuldade enfrentada pela presidente Dilma Rousseff na gerência da coalizão e na manutenção da governabilidade no período do seu segundo mandato, diante de um Parlamento fortalecido, heterogêneo e complexo e da falta de estratégia política da presidente para lidar com a situação (CARVALHO *et al.*, 2019). Em 2016, o Congresso apreciou 56 (cinquenta e seis) vetos presidenciais apostos pela presidente Dilma Rousseff, até o seu afastamento ocorrido no dia 31 (trinta e um) de agosto; e pelo vice-presidente Michel Temer, que assumiu interinamente a função de Presidente da República por 03 (três) meses, tendo sido empossado definitivamente no cargo após a conclusão do processo de *impeachment* da presidente Dilma. Do total de 56 (cinquenta e seis) vetos apreciados, 06 (seis) vetos foram rejeitados pelo Congresso, sendo 03 (três) apostos por Dilma Rousseff e 03 (três) por Michel Temer, o que será melhor detalhado adiante.

Com o início do governo Temer, o quadro político-institucional foi novamente modificado, especialmente na relação do Presidente com o Parlamento, tendo em vista a retomada do poder de agenda pelo presidente Temer e sua capacidade de impor parte de suas preferências no Congresso, o qual era mais alinhado ideologicamente com o seu governo (*Ibidem*).

Assim, mesmo sendo o presidente com pior popularidade na história do país, Temer conseguiu manter uma coalizão com alta taxa de coalescência, principalmente no início do governo e com base na articulação do *impeachment*, tendo vitórias relevantes na arena legislativa como a eleição de aliados nas duas Casas (ABRANCHES, 2018; CARVALHO *et al.*, 2019). Apesar de ter cumprido parte de seu programa de governo, especialmente as suas medidas mais radicais, como a reforma trabalhista e o congelamento de gastos<sup>10</sup>, Temer não teve apoio suficiente para aprovar a reforma da

---

<sup>10</sup> Trata-se da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do teto dos gastos públicos que resultou na EC nº 95 que alterou o Regime Fiscal, limitando os gastos públicos por vinte anos (SOUZA NETO, 2020).

previdência e a privatização da Eletrobras também previstas no plano (CARVALHO *et al.*, 2019; SOUZA NETO, 2020).

A despeito da melhora na relação de cooperação entre Executivo e Legislativo, o governo Temer não foi capaz de conter a crise política e, conseqüentemente, não conseguiu promover o equilíbrio econômico e fiscal no país, principalmente após se desgastar com as denúncias de corrupção. O presidente aprovou apenas parte de sua agenda neoliberal, anunciada antes do *impeachment*, com a sua estratégia, a princípio, bem-sucedida de gerir uma coalizão reduzida e mais ideologicamente homogênea no Parlamento. Porém, com novos escândalos e denúncias de corrupção envolvendo a sua base de apoio, o presidente perdeu sua capacidade de liderar estrategicamente a coalizão, ficando, cada vez mais, isolado politicamente (ABRANCHES, 2018; CARVALHO *et al.*, 2019; SOUZA NETO, 2020).

Com relação à apreciação de vetos pelo Congresso Nacional no período, é notável um novo recorde<sup>11</sup> de vetos rejeitados no governo Temer, quando houve a rejeição de um total de 21 (vinte e um) vetos apostos entre agosto de 2016, ao assumir temporariamente o cargo, até o fim do seu governo. O número é elevado se comparado a governos anteriores<sup>12</sup>, o que sugere um enfraquecimento do poder do presidente no Parlamento e aponta para a aceitação passiva do presidente de derrotas predestinadas.

Diante desse cenário de instabilidade política no país desde 2015, foi iniciada a disputa eleitoral de 2018 para a Presidência da República, com novas regras de financiamento de campanha, como o novo fundo eleitoral de recursos públicos e a impossibilidade de financiamento empresarial<sup>13</sup>. Ao contrário do habitualmente ocorrido nas duas últimas décadas no país, a disputa principal pelo cargo de Presidente não foi entre os candidatos do PSDB e PT, mas entre o candidato Fernando Haddad, substituto de Lula, pelo PT, e Jair Bolsonaro, pelo Partido Social Liberal (PSL), partido da ala radical de direita, até então, pequeno e sem muita expressão no cenário político antecedente (NICOLAU, 2020).

Souza Neto (2020) destaca que, ao lado das denúncias da Lava Jato, o fracasso do governo Temer acabou enfraquecendo a direita moderada no país tendo influenciado o

---

<sup>11</sup> Esse recorde já tinha se estabelecido desde abril de 2018, conforme divulgado pelo Valor Econômico. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/04/27/temer-bate-recorde-de-vetos-derrubados-desde-a-redemocratizacao.ghtml>>. Acesso em: 8 jun. 2021.

<sup>12</sup> A comparação que será detalhada mais adiante entre vetos derrubados por governo disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/o-que-dizem-os-vetos-presidenciais-derrubados-pelo-legislativo-durante-a-pandemia/>>. Acesso em: 8 jun. 2021.

<sup>13</sup> Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2015 (MACHADO, 2016; MACHADO, 2020).

voto dos conservadores da ala de direita moderada para radical. Assim, o resultado da eleição presidencial de 2018 com a vitória de Jair Bolsonaro foi atípica, rompendo várias tradições no país, pois o candidato eleito era filiado a um partido pequeno, sem apoio formal de legendas maiores ou horário eleitoral gratuito significativo. Além disso, sem grandes gastos com sua campanha, como tradicionalmente eram feitos pelos candidatos anteriormente eleitos, o candidato apostou em fortes campanhas nas redes sociais, com emprego das *fake news* e optou por não comparecer a debates públicos nos meios de comunicação tradicionais (NICOLAU, 2020; SOUZA NETO, 2020).

Nesse contexto, desde 2019 o Brasil é governado por um presidente populista de extrema-direita, ainda em exercício do mandato, o qual prioriza interesses militares, policiais, ideologias neoliberais e antiglobalista, por um lado, e ofende grupos minoritários da sociedade e se opõe a pautas de proteção ambiental, por outro (SOUZA NETO, 2020). Além de ter assumido o cargo sem um programa econômico bem definido, a proposta de Bolsonaro era governar segundo uma “nova política”, isto é, sem se relacionar da forma tradicional com o Congresso Nacional como esperado no presidencialismo de coalizão brasileiro, já que o presidente frequentemente em seus discursos associou as trocas inerente a esse sistema político com práticas corruptas (*Ibidem*).

Apesar da vitória do governo na aprovação da reforma da Previdência, a estratégia adotada por Bolsonaro no primeiro ano de mandato não foi bem-sucedida, principalmente diante do aumento da fragmentação do Congresso, com o resultado das eleições de 2018, o que dificulta eventuais negociações do Executivo com os parlamentares. Além disso, é notável a dificuldade do presidente em impor sua agenda política prioritária, via projeto de lei, e as inúmeras derrotas ocorridas no início do seu mandato<sup>14</sup>. Sem base de apoio formal no Congresso, o presidente recorreu às ferramentas disponíveis para impor sua pauta no Parlamento, como a edição de decretos e Medias Provisórias (MPVs). Após editar um total de 48 (quarenta e oito) MPVs e 537 (quinhentos e trinta e sete) decretos no primeiro ano de mandato, o Presidente teve parte significativa de seus atos questionados na Justiça com a propositura de Arguições de Descumprimento de Preceito

---

<sup>14</sup> As derrotas do governo de Jair Bolsonaro na arena legislativa em 2019 são perceptíveis na derrubada dos vetos, medidas provisórias e decretos, de iniciativa do governo, pelo Congresso Nacional. Disponível em: <https://g1.globo.com/retrospectiva/2019/noticia/2019/12/27/retrospectiva-2019-relembre-o-que-marcou-o-primeiro-ano-do-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 5 jun. 2021.

Fundamental (ADPFs) e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)<sup>15</sup> pelas legendas de oposição.

Ademais, em 2019, do total de 62 (sessenta e dois) vetos apostos por Bolsonaro, 20 (vinte) acabaram rejeitados pelo Congresso Nacional. Esse número de rejeições é expressivo e superior a média se comparado ao mesmo período em governos anteriores, ou, até mesmo, se confrontado de forma proporcional ao número de vetos por ano em outros governos, o que será abordado mais adiante neste trabalho.

---

<sup>15</sup> As ADPFs e ADIs são instrumentos jurídicos utilizados para questionar a constitucionalidade de leis e atos normativos, nesse caso, as medidas provisórias (MPVs), decretos e ações do governo. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/01/bolsonaro-e-presidente-com-mais-decretos-e-mps-questionados-no-stf-no-primeiro-ano-de-mandato.ghtml>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

### 3 O VETO NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

O veto presidencial é um instituto jurídico-político relevante para o processo legislativo, por tratar-se da etapa final de rejeição do Presidente de um projeto, já aprovado nas duas casas legislativas, a saber: Câmara dos Deputados e Senado Federal. O instituto representa um dos mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) presente no ordenamento jurídico brasileiro, por envolver a atípica competência de um Poder, o Executivo, na atividade de produção legislativa típica de outro Poder, o Legislativo.

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu art. 61<sup>16</sup>, a autoria de um projeto de lei, ordinário ou complementar, pode ser de iniciativa dos Senadores, dos Deputados Federais, das Mesas e comissões do Congresso Nacional, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, do Procurador-Geral da República, do Tribunal de Contas da União e dos cidadãos. Nesse sentido, é notável que a origem de um projeto pode ser de diferentes órgãos e funções instituídos pela Constituição dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ou de iniciativa popular. De forma geral, é mais comum que a Câmara dos Deputados seja a Casa iniciadora e o Senado Federal a Casa revisora, exceto nos projetos de iniciativa dos Senadores ou de comissão do Senado, quando o Senado Federal atua como Casa iniciadora e, conseqüentemente, a Câmara dos Deputados como Casa revisora.

Assim, após ser apresentado à Casa iniciadora, o projeto de lei é submetido à análise nas Comissões, temporárias ou permanentes, momento em que o projeto pode ser alterado por emendas. Posteriormente, nos casos em que o projeto não for apreciado com poder conclusivo ou terminativo pelas comissões, é ele submetido a deliberação no Plenário da Casa.

Quando o projeto de lei é aprovado na Casa iniciadora, é enviado à Casa Revisora, onde o processo ocorrido na outra Casa se repete. Sendo o projeto de lei, sem alterações substanciais de mérito, aprovado na Casa Revisora, é ele submetido à sanção presidencial. Porém, caso haja alterações, o projeto retorna à Casa de origem que pode aceitar, total ou

---

<sup>16</sup> O art. 61 da CF dispõe que “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em. 18/05/2021.

parcialmente, as mudanças propostas ou rejeitá-las, mantendo o texto original e, posteriormente, enviá-lo ao Presidente da República.

Dessa forma, após ser aprovada nas duas Casas legislativas, a proposição vai à sanção presidencial. Neste momento, o Presidente da República tem o prazo de 15 (quinze) dias úteis para concordar com a matéria e sancionar o projeto, de forma expressa ou tácita, ou para vetar o projeto, total ou parcialmente, descrevendo suas motivações. No caso de oposição do veto, o Presidente deve motivar sua decisão no prazo de 48 (quarta e oito) horas, por meio do encaminhamento de uma mensagem ao Presidente do Congresso Nacional com as razões do ato, mensagem esta que é publicada no Diário Oficial da União (DOU). A motivação do veto é considerada política quando o Presidente alega que o projeto contraria o interesse público; e jurídica, quando o considerar inadequado às normas da Constituição Federal. Além disso, o veto pode ser total, quando o presidente veta integralmente o projeto, ou parcial, quando não veta a totalidade, isto é, não abrange a integridade de um ou mais artigos, parágrafos, incisos ou alíneas do projeto.

A tramitação descrita consiste no rito ordinário do processo legislativo, que pode ser modificada quando a proposição se submete a um regime de urgência ou prioridade<sup>17</sup>. Nestes casos, algumas das formalidades regimentais são dispensadas para reduzir o tempo de tramitação nas comissões. Além das leis ordinárias e complementares que tramitam segundo o processo ordinário descrito, no processo legislativo também ocorre, mediante tramitações distintas, a elaboração de resoluções, emendas à Constituição (EC), leis delegadas, decretos legislativos e medidas provisórias (MPVs)<sup>18</sup>.

As Propostas de Emenda à Constituição (PECs), decretos, Projetos de Leis Delegada e Projetos de Resoluções não são objetos de sanção e, conseqüentemente de veto presidencial. Já as MPVs, podem ou não ser objeto de sanção e veto presidencial, a depender da apreciação no Congresso Nacional. As MPVs são normas com força de lei que produzem efeitos jurídicos imediatos e deveriam ser editadas pelo Presidente da

---

<sup>17</sup> O regime de tramitação varia conforme o encaminhamento das proposições, podendo tramitar em regime de prioridade, a depender da iniciativa ou do tipo de projetos de lei complementar, ou em regime de urgência, em alguns casos que a matéria da proposição trata de determinados temas ou quando há requerimento aprovado para esse tipo de tramitação ou de urgência urgentíssima. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/regime-de-tramitacao>. Acesso em 3 jun. 2021.

<sup>18</sup> Art. 59 da CF de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 mai. 2021.

República apenas em situações de relevância e urgência, conforme previsto na CF<sup>19</sup>. Apesar de entrar em vigor na data de sua publicação, com o prazo de até 120 dias, as duas Casas devem apreciar e aprovar a MPV para se tornar Lei Ordinária. Assim, somente quando o texto original, editado pelo governo, for alterado pela Câmaras dos Deputados ou pelo Senado Federal, transformando a MPV em Projeto de Lei de Conversão (PLV), o PLV é remetido à sanção presidencial, podendo ser objeto de veto<sup>20</sup>.

O veto consiste, portanto, na discordância do Presidente com uma proposição aprovada pelo Congresso Nacional. Apesar das regras formais indicarem o veto presidencial como um ato legislativo, por meio do qual o Presidente pode impedir a aprovação de uma lei por contrariedade aos interesses da sociedade ou por inconstitucionalidade, na prática, o ato também pode indicar o resultado de um conflito político entre Poderes. Isso porque, quando os Poderes Legislativo e Executivo têm preferências distintas sobre a aprovação de um projeto, a possibilidade de o Legislativo derrubar o veto, contrariando a posição do Presidente, pode se concretizar em razão da ausência de acordo político prévio sobre a manutenção do veto (GROHMANN, 2003). Portanto, a justificativa do veto pelo Presidente é, em muitos casos, insuficiente para a compreensão do real motivo de sua ocorrência, tendo em vista a existência de jogos ocultos envolvidos na ocasião (*Ibidem*).

Após o recebimento e protocolização da mensagem do Presidente da República, com as motivações do veto, são distribuídos os avulsos aos parlamentares, contendo o projeto integral com as partes vetadas e as eventuais partes sancionadas, no caso de veto parcial. Em seguida, os vetos são incluídos na pauta da Ordem do Dia do Congresso Nacional.

Na sequência, no prazo de 30 (trinta) dias, o Presidente do Congresso Nacional<sup>21</sup> deve convocar sessão conjunta deliberativa para apreciação do veto. Quando não há

---

<sup>19</sup> O art. 62 da CF de 1988 dispõe que “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2021.

<sup>20</sup> As informações sobre a tramitação das MPVs foram obtidas a partir do site oficial da Câmara dos Deputados, onde há a descrição esquematizada do seu caminho até o veto. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>>. Acesso em: 3 jun. 2021.

<sup>21</sup> Art. 57 § 3º, IV e art. 66 da Constituição Federal de 1988. Art. 104-A do Regimento Comum do Congresso Nacional. O regimento interno refere-se à presidência do Senado Federal que corresponde ao cargo de presidência do Congresso (SANTOS *et al.*, 2021).

deliberação nesse prazo, o veto deve sobrestar<sup>22</sup> as demais proposições na ordem do dia da próxima sessão conjunta até sua votação final.

A alteração da Resolução nº. 1 de 2015-CN determinou que a apreciação dos vetos deve ocorrer em sessões conjuntas convocadas para a terceira terça-feira de cada mês, podendo ser adiada para terça-feira da semana seguinte. Essa mudança visou regularizar a apreciação dos vetos, evitando que um grande número de vetos ficasse pendente de deliberação, como ocorria até então, mesmo após a implementação da Resolução nº 1 de 2013-CN que também tinha essa finalidade de aprimorar o rito do veto, como foi analisado por Oliveira (2014).

Em 2012, o Mandado de Segurança nº. 31.816<sup>23</sup> impetrado pelo deputado Alessandro Molon, com a intenção de impedir a votação de um veto sobre royalties de petróleo, teve como consequência a interpretação pelo Supremo Tribunal Federal do texto constitucional (art. 66, § 6º), no sentido da obrigatoriedade de apreciação dos vetos em ordem cronológica, conforme decisão de relatoria do ministro Luiz Fux (OLIVEIRA, 2014). No entanto, a liminar foi derrubada em 2013, após pedido da Mesa do Congresso, reforçando o poder de agenda do Legislativo que não poderia ter sido impedida pelo Judiciário<sup>24</sup>.

Antes da deliberação, o Presidente faz a leitura dos itens a serem votados. E, posteriormente, ocorre a discussão dos vetos em globo, ou seja, todos são discutidos de forma simultânea com o pronunciamento dos oradores, limitados a quatro senadores e seis deputados federais. A votação dos vetos é nominal, em regra, realizada em globo por cédula nominal, que ocorre quando os congressistas recebem uma cédula com todos os vetos pautados na sessão para decidirem pela manutenção ou rejeição de cada projeto. Neste caso, ocorre a orientação de votação dada pelos líderes de partidos políticos e blocos parlamentares.

Porém, excepcionalmente, quando os líderes, de um partido ou bloco, fazem requerimento de destaque para votação em separado, de itens do veto ou do veto na integralidade, as matérias destacadas são votadas de forma individualizada por meio de painel eletrônico. Assim, os congressistas votam cada veto destacado, ou parte destacada,

---

<sup>22</sup> Art. 66, § 6º da Constituição Federal. O sobrestamento é também chamado de “trancamento” da pauta do Congresso.

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/ms31816rl.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2021.

<sup>24</sup> Informação disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/396731-stf-derruba-liminar-que-exigia-votacao-de-vetos-em-ordem-cronologica/>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

de forma individual via painel eletrônico, podendo ocorrer, neste caso, encaminhamento de votação em cada um dos destaques por dois senadores e dois deputados. Em geral, o uso dos destaques pelos líderes é realizado para que haja uma discussão mais específica e detalhada sobre determinados temas de maior relevância para o país.

Por fim, é válido destacar que apesar da sessão conjunta reunir deputados federais e senadores que discutem de forma conjunta os vetos, os votos de cada Casa são computados separadamente<sup>25</sup>. No caso da apreciação dos vetos, a votação se inicia pela Casa iniciadora do projeto e, apenas em caso de rejeição, a matéria também é votada na Casa revisora. Nesse sentido, é notável como a maioria dos vetos apreciados não são submetidos a Casa revisora, uma vez que boa parte é mantido pela Casa iniciadora. Dentre as alterações impostas pela Resolução de 2015-CN, também ocorreu a limitação do número de destaques por líder, na Câmara e no Senado, de acordo com o tamanho do partido ou bloco e da pauta em deliberação com a finalidade de dar celeridade ao processo de votação. No entanto, essa alteração foi criticada por alguns congressistas de partidos minoritários<sup>26</sup>, já que a medida dificulta o acesso dos líderes minoritários aos destaques, ferramenta esta utilizada por alguns parlamentares para obstruir votações.

Como resultado da apreciação dos vetos, o Congresso Nacional pode manter ou rejeitar o veto do Presidente. Essa deliberação é relevante no processo legislativo, pois indica que os parlamentares detêm autonomia no exercício da sua função legislativa, podendo, inclusive, criar leis com a discordância expressa do Presidente da República. Este é o caso da rejeição do veto presidencial pelo voto da maioria absoluta de cada Casa, no mínimo, 257 (duzentos e cinquenta e sete) deputados e 41 (quarenta e um) senadores. Assim, o projeto ou o dispositivo vetado, rejeitado pelo Congresso, torna-se lei e é encaminhado ao Presidente da República para a promulgação e publicação. Quando este não se manifesta para a promulgação em até 48 (quarenta e oito) horas, ela é feita pelo Presidente ou Vice-Presidente do Senado. Já no caso de manutenção do veto presidencial, a matéria vetada é arquivada.

---

<sup>25</sup> No caso de apreciação de veto presidencial, são apurados primeiro os votos da Casa iniciadora do projeto e, caso seja rejeitado, também são computados os da Casa revisora. Nesse sentido, apenas nos casos de projetos de lei de iniciativa de Senadores, quando o Senado Federal é a casa iniciadora, são computados primeiramente os votos do Senado. Conforme o art. 43 do Regimento Comum (SANTOS *et al.*, 2021).

<sup>26</sup> Discussão do projeto de resolução nº 1 de 2015 - CN na sessão do dia 24/2/2015 publicada no Diário do Congresso Nacional nº 3 de 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19344?sequencia=1>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

Como visto, o quórum exigido para a derrubada de veto é a maioria absoluta dos representantes, informação relevante para formação das coalizões de governo, assim como o conhecimento sobre a disciplina e coesão dos parlamentares nas votações nominais (GROHMANN, 2003). Isso porque, conforme indicado por Grohmann (2003), as maiorias parlamentares, no geral, se alteram com base no quórum da votação e na disciplina partidária.

Desse modo, o veto é um instrumento com papel de destaque no regime presidencialista por garantir uma parte do controle mútuos entre os poderes na criação de leis do país, mantendo o devido equilíbrio entre as forças de sistemas com separação de poderes (MOYA, 2005). O veto não é exclusividade do Brasil, estando presente em boa parte dos países que possuem a figura do presidente como chefe do Executivo (SHUGART; CAREY, 1991 *apud* MOYA, 2005). Porém, no contexto brasileiro, com sistema federalista e multipartidário, o mecanismo tende a indicar, na prática, um enfraquecimento da coalizão de governo, especialmente quando a decisão do Presidente em vetar o projeto é rejeitada pela maioria absoluta dos parlamentares em cada uma das Casas Legislativas.

Além da ocorrência do veto poder indicar um conflito entre os Poderes Legislativo e Executivo, a sua rejeição, pelo Congresso, pode revelar a falta de articulação do governo para manter suas decisões no Parlamento, tendo em vista os custos de manutenção da maioria (GROHMANN, 2003). Assim, o papel preponderante dos parlamentares na produção legislativa é reforçado diante dessa possibilidade de aprovarem projetos vetados pelo Presidente.

Apesar da deliberação do Congresso sobre os vetos executivos compor etapa relevante para garantir a autonomia do Poder Legislativo no exercício da sua função típica de elaborar leis, a não apreciação dos vetos foi recorrente no Brasil entre 2009 e 2014, como evidenciado por alguns autores (PAIVA, 2011; OLIVEIRA, 2014; GUIMARÃES *et al.*, 2019). A falta de interesse político dos parlamentares nas matérias vetadas, assim como o custo político envolvido na escolha de aprovar ou rejeitar o veto em votação pública<sup>27</sup>, provavelmente contribuiriam para permanência desse cenário, o qual já havia

---

<sup>27</sup> Alteração no rito legislativo imposto pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013, que aboliu a votação secreta na apreciação de veto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc76.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2076&text=Altera%20o%20C2%A7%202%C2%BA%20do,e%20de%20aprecia%C3%A7%C3%A3o%20de%20veto.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc76.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2076&text=Altera%20o%20C2%A7%202%C2%BA%20do,e%20de%20aprecia%C3%A7%C3%A3o%20de%20veto.)> Acesso em: 14 de dezembro de 2020.

sido observado por Melo (2004) que, ao analisar o período entre 1991 até setembro de 2004, constatou a ausência de sessão conjunta deliberativa para apreciação de vetos em alguns anos.

Além disso, a Resolução nº 1, de 11 (onze) de julho de 2013-CN<sup>28</sup>, alterou regimentalmente o rito de apreciação dos vetos a partir do segundo semestre de 2013, buscando regularizar a contagem do prazo para o trancamento da pauta do Congresso. Nos termos desta Resolução, os vetos não apreciados deveriam sobrestar, de fato, a pauta no Congresso, conforme previsto no §6º do art. 66 da Constituição Federal de 1988, o que não vinha ocorrendo nos anos anteriores. Apesar de ter influenciado em uma maior análise dos vetos em 2013, no ano seguinte, a não apreciação voltou a ser predominante (OLIVEIRA, 2014).

Somente em 2015 a apreciação dos vetos tornou-se mais frequente, como será mostrado nas próximas seções do trabalho. Nota-se, no mesmo ano, a publicação da Resolução nº 1, de 11 (onze) de março de 2015, do Congresso Nacional, alterando o procedimento de votação dos vetos presidenciais, na tentativa de modernizar e dar celeridade ao processo de deliberação dos vetos. No entanto, como será identificado, em muitos casos a apreciação não ocorre em conformidade com o § 4º. do artigo 66 da Constituição Federal, que determina o prazo de 30 (trinta) dias para a apreciação do veto em sessão conjunta, a contar do seu recebimento.

### **3.1 As mudanças nas regras de apreciação dos vetos**

Os aspectos do Regimento Comum referentes à análise dos vetos sofreram três alterações, já mencionadas, em 2013 e 2015. Em 2013, o Congresso Nacional aprovou a Resolução nº 1 de 2013-CN e a EC nº 76/2013. A Resolução nº 1 de 2013-CN foi promulgada em julho de 2013, com objetivo de harmonizar o marco inicial para contagem do prazo de análise dos vetos disposto na CF com o constante no Regimento Comum. Além disso, ela também retirou a exigência de convocação de sessão conjunta no prazo de 72 (setenta e duas) horas para leitura dos vetos, reforçou a previsão de sobrestamento dos vetos não apreciados no prazo de 30 (trinta) dias na pauta do Congresso Nacional e fixou na terceira terça-feira de cada mês a data de convocação de sessão conjunta para análise dos vetos (SANTOS *et al.*, 2021).

---

<sup>28</sup> Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2013/resolucao-1-11-julho-2013-776491-publicacaooriginal-140421-pl.html>>. Acesso em: 14 de dezembro de 2020.

Já a EC nº 76 (setenta e seis) de 2013 entrou em vigor em novembro do mesmo ano, abolindo o voto secreto nas decisões do Legislativo Federal, após sua proposta tramitar por pouco mais de 12 (doze) anos no Legislativo (*Ibidem*). Assim, o voto dos Parlamentares na apreciação dos vetos que antes era secreto, passou a ser aberto. Essa alteração foi relevante no jogo político entre Executivo e Legislativo, principalmente por alterar as condições das negociações dos Parlamentares com o Presidente. Por um lado, a medida pode ser interpretada como fator desfavorável aos Parlamentares que, muitas vezes, não querem se indispor com o chefe do Executivo que possui amplos poderes e o controle orçamentário, mas, por outro lado, a medida também pode servir de estímulo para que os Parlamentares votem em prol de incentivos eleitorais (PAIVA, 2014).

As mudanças na apreciação do veto trazidas pela Resolução nº 1 de 2015-CN, foco central deste trabalho, foram significativas para o andamento dos trabalhos nas sessões do Congresso. De acordo com o exposto no avulso inicial da matéria, o objetivo central da resolução seria tornar a apreciação dos vetos mais ágil e evitar o acúmulo de itens na pauta do Congresso Nacional.

A Resolução alterou o Regimento Comum do Congresso Nacional para modificar a forma de deliberação sobre os vetos, a partir da discussão dos dispositivos vetados em globo e da votação em cédula única, contendo todos os vetos em deliberação e permitindo a apuração eletrônica (SANTOS *et al.*, 2021). Além disso, a Resolução nº 1 de 2015-CN também limitou o tempo de fala de cada orador, bem como o número de destaques para votação nominal em separado em painel eletrônico, por líder, segundo critério de proporcionalidade ao tamanho da sua bancada ou partido. Por fim, a Resolução de 2015 também revogou do Regimento Comum a necessidade de criação de um calendário de tramitação, além da exigência de comissão mista para a análise dos vetos (*Ibidem*).

#### 4 METODOLOGIA

Como já abordado, o veto presidencial é um instituto da etapa final do processo legislativo, quando o projeto já foi aprovado pelo processo bicameral. O instituto está previsto na Constituição Federal e é regulamentado pelo Regimento Comum do Congresso Nacional. Assim, o estudo desse instituto constitucional e regimental é relevante para compreender o processo legislativo como um todo, especialmente no tocante aos *outputs* desse processo<sup>29</sup>.

Apesar da relevância do veto executivo para o processo legislativo, os estudos sobre a relação entre poderes Executivo e Legislativo no Brasil abordam o tema de forma complementar, geralmente como um dos poderes legislativos disponíveis ao presidente, e não como foco de análise. A partir de 2003, alguns estudos (GROHMAN, 2003; MELO, 2004; LAMOUNIER, 2005; MOYA, 2005; PAIVA, 2011; OLIVEIRA, 2014) abordaram o tema com maior profundidade, trazendo contribuições relevantes para a compreensão da história, da dinâmica e do uso do veto no Brasil em determinados períodos. No entanto, o assunto ainda é pouco explorado em contexto mais recente, após 2015, quando houve alteração do cenário anterior de não apreciação, com o advento da Resolução nº 1 de 2015-CN.

Assim sendo, esta análise tem como foco e objeto de estudo o veto presidencial no Brasil, mais especificamente, na etapa de sua apreciação pelo Congresso Nacional. Optou-se por delimitar tal objeto pelo período da 55ª Legislatura (2015-2019), com o início no segundo mandato do governo Dilma e no governo Temer, e pelo início da 56ª Legislatura (2019), primeiro ano de mandato do governo Bolsonaro. Isso porque, a proposta central do trabalho é analisar efeitos da resolução que alterou o rito de apreciação dos vetos no Congresso em 2015, ou seja, compreender em que medida a Resolução nº 1 de 2015 do Congresso Nacional fortaleceu o poder do Congresso em contrariar a decisão de veto do Presidente, tendo em vista contextos anteriores de manutenção de boa parte dos vetos (PAIVA, 2011) ou, até mesmo, de não apreciação dos vetos (MELO, 2004; OLIVEIRA, 2014).

---

<sup>29</sup> Lopes (2009) analisa o processo legislativo sob uma perspectiva sistêmica de acordo com a Ciência Política. Nessa ótica, a forma mais simplificada do processo envolve as fases de *inputs*, tomada de decisão e *outputs*. Nessa visão, é perceptível a presença dos *outputs* como resultados do processo legislativo no qual participam diferentes atores. A comparação realizada com a visão do Direito sobre o Processo Legislativo é relevante para se compreender as diferentes óticas sobre as etapas do processo, no entanto, essas visões não serão detalhadas neste estudo.

Após uma observação inicial de vetos rejeitados pelo Congresso, ficou notável como no primeiro ano do governo Bolsonaro, além da relação atípica entre Legislativo e Executivo, o número de vetos presidenciais derrubados pelo Congresso foi significativo em comparação ao mesmo período em governos anteriores. Por esse motivo, o ano de 2019 também foi incluído na análise, além da 55ª Legislatura, a primeira afetada pela Resolução de 2015-CN, quando os parlamentares voltaram a apreciar quase a totalidade dos vetos presidenciais em sessão conjunta.

O objetivo geral desse estudo é investigar quais fatores podem estar relacionados com a maior apreciação dos vetos após 2015 no Brasil. Para isso, foram considerados a forma de apreciação dos vetos antes e depois de 2015, o contexto político de relação entre os Poderes Executivo e Legislativo nos períodos em questão, as sessões conjuntas ocorridas no período estudado, bem como a tramitação dos vetos e o resultado da deliberação sobre os vetos no Congresso Nacional. Busca-se, com a análise das deliberações contribuir na compreensão dos desdobramentos do veto, à luz do contexto de mudança institucional formal mais recente de apreciação de ato do Presidente da República.

Portanto, a presente pesquisa consiste em uma análise descritiva e observacional, uma vez que busca descrever e identificar possíveis mudanças institucionais relacionadas com a apreciação dos vetos presidenciais no Brasil, de forma relacionada com o contexto político do país entre 2015 e 2019. Além disso, a pesquisa, também exploratória, buscou conhecer e explorar a dinâmica legislativa na fase de apreciação dos vetos no país, a partir de 2015, aprimorando as ideias inicialmente propostas, com base em algumas literaturas já produzida sobre o assunto (GROHMAN, 2003; MELO, 2004; LAMOUNIER, 2005; MOYA, 2005; PAIVA, 2011; OLIVEIRA, 2014) e na análise dos dados coletados (GIL, 1991).

Na busca de maiores informações sobre a apreciação dos vetos presidenciais após 2015, optou-se por coletar os dados sobre os vetos, apostos entre 2015 e 2019, e sobre as respectivas sessões conjuntas realizadas para a apreciação desses vetos. Assim, foram coletados dados da 55ª Legislatura e início da 56ª Legislatura, ainda em andamento, disponíveis no site institucional do Congresso Nacional e do Senado Federal.

Os dados foram retirados dos Relatórios Mensais da Atividade Legislativa, no site do Senado<sup>30</sup>, editados pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, que especifica

---

<sup>30</sup>“ Relatórios Mensais” consultado na área de “Informações Legislativas” no site. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade>>. Acesso em: 11 mai. 2021.

as sessões e matérias apreciadas pelo Congresso Nacional; e, de forma complementar aos Relatórios, foi utilizado a ferramenta de estatísticas de Atividade Legislativa no *site* do Senado<sup>31</sup>; dos dados individuais de cada veto, consultados por ano na “identificação da matéria”, a partir da ferramenta de “pesquisa avançada” de matérias legislativas do *site* do Congresso Nacional<sup>32</sup>; da Ordem do Dia eletrônica das sessões em que foram apreciados os vetos em análise, disponível em “sessões e reuniões” no menu principal do *site* do Senado, a partir da busca simples pela data da sessão conjunta.

Além disso, também foram consultados a partir da página individual de cada veto: os Diários do Congresso Nacional (DCN)<sup>33</sup> para obter dados e informações práticas sobre as votações; os documentos denominados “listagem ou relatório descritivo” com o resumo do resultado das votações dos vetos, quando disponibilizados.

Dessa forma, os dados coletados foram tabulados para possibilitar sua análise e, posteriormente, utilizados para a construção das figuras, tabelas e quadros da próxima seção, permitindo uma melhor visualização destes dados. A construção das tabelas, bem como a análise crítica dos dados, foi feita principalmente a partir da pesquisa de Paiva (2011) e Oliveira (2014), bem como os dados e levantamentos divulgados em matérias jornalísticas de sites de notícia, de forma a permitir uma comparação de quadros políticos a partir dos resultados obtidos nesses estudos. A comparação com períodos anteriores é fundamental para aferir os efeitos da Resolução nº 1 de 2015-CN na frequência da apreciação dos vetos e no número de vetos derrubados por ano.

---

<sup>31</sup> “Estatísticas” consultado na área de “Informações Legislativas” no site. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade>>. Acesso em: 11 mai. 2021.

<sup>32</sup> Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa>>. Acesso em 11 mai. 2021.

<sup>33</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

## 5 ANÁLISE DA DINÂMICA DO VETO PRESIDENCIAL

Para facilitar a compressão do objeto deste estudo, a Tabela 1 foi construída com base em todos os vetos apostos entre 2015 e 2020 pelos respectivos presidentes indicados a cada ano<sup>34</sup>; o número de vetos apreciados e o número de vetos rejeitados, total e parcialmente, por cada Legislatura, no mesmo ano. Os números de vetos apreciados incluem apenas os vetos deliberados a cada ano, ou seja, mantidos, mantidos/rejeitados parcialmente e rejeitados. Excluiu-se, portanto, da Tabela 1 os vetos prejudicados<sup>35</sup>, pois, nesses casos, não há deliberação, mas mera declaração pelo presidente do Congresso Nacional quanto à prejudicialidade da matéria.

Optou-se pela inclusão do ano de 2020 e 2021 na Tabela 1, pois parte dos vetos apostos em 2019, objeto deste estudo, foram apreciados apenas nos respectivos anos. É comum, na prática, que os vetos não sejam apreciados no mesmo ano de sua imposição pelo presidente, fato observável também em muitos casos nos quais os vetos não são apreciados no prazo constitucional de 30 (trinta) dias. Portanto, o número de vetos apreciados por Legislatura, indicado na Tabela 1 não corresponde necessariamente aos vetos que serão analisados nesse estudo, bem como o número de vetos rejeitados.

Do ponto de vista da apreciação dos vetos, é notável o aumento no número de rejeições na 55ª Legislatura, a partir da análise da Tabela 1. Do total de 70 (setenta) vetos rejeitados entre janeiro de 2015 e abril de 2021, 47 (quarenta e sete), que corresponde a 67,14% (sessenta e sete vírgula quatorze por cento), isto é, mais da metade foram rejeitados pela 55ª Legislatura durante o governo Bolsonaro, ainda em andamento. Apesar de nem todas as 47 (quarenta e sete) rejeições representarem conflito do Legislativo com o Governo Bolsonaro, é relevante destacar a posição ativa da 55ª Legislatura na

---

<sup>34</sup> No ano de 2016, foram apostos um total de 52 (cinquenta e dois) vetos. Destes, 16 (dezesseis) foram apostos pela então presidente Dilma Rousseff, e 36 (trinta e seis) por Michel Temer. Com o afastamento da presidente Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer assumiu interinamente o cargo na presidência vetando 20 (vinte) proposições e, após ser empossado no dia 31 (trinta e um) de agosto de 2016, o então presidente vetou mais 16 (dezesseis) projetos no mesmo ano.

<sup>35</sup> Nesses casos, aplica-se, de forma subsidiária, o art. 334 do Regimento Interno do Senado Federal. O artigo determina que o Presidente declarará prejudicada a matéria dependente de deliberação quando perde a oportunidade ou em razão de seu prejulgamento em outra deliberação. As proposições prejudicadas são definitivamente arquivadas, conforme o § 4º do mesmo artigo. O total de vetos prejudicados no período somam um total de 23 (vinte e três) vetos, sendo 19 (dezenove) declarados em 2015, 2 (dois) em 2016, 1 (um) em 2018 e 1 (um) em 2019.

deliberação dos vetos no período, o que já vinha ocorrendo desde o governo Temer, quando o então presidente bateu recorde de vetos derrubados pelo Congresso<sup>36</sup>.

**Tabela 1 - Total de vetos apostos e apreciados entre 2015 e 2020  
(sem limitação do objeto de estudo)**

Ano	Presidente	Número de vetos apostos	Legislatura	Número de vetos apreciados	Número de vetos rejeitado
2015	Dilma	64	54 <sup>a</sup>	54	3
2016	Dilma/Temer	52		56	6
2017	Temer	50		46	8
2018	Temer	42		41	6
2019	Bolsonaro	62	55 <sup>a</sup>	54	21
2020	Bolsonaro	59		49	14
Abril de 2021	Bolsonaro	18		29	12
<b>Total</b>		347		329	70

**Fonte:** Elaboração própria com base no estudo de Paiva (2011) e Melo (2004) e nos dados disponíveis no *site* institucional do Senado Federal.

Paiva (2011) verificou que na 53<sup>a</sup> Legislatura (2007-2010) todos os vetos apreciados foram mantidos, o que ocorre em razão da demora para apreciação. Muitas vezes o projeto aprovado, no processo bicameral, por uma legislatura é vetado e a apreciação do veto ocorre em outras Legislaturas, como foi o caso da maioria dos vetos apreciados e mantidos pela 53<sup>a</sup> Legislatura (PAIVA, 2011). Nesse sentido, o número de vetos rejeitados pelo Congresso a cada ano também indica uma pequena mudança no cenário anterior observado por Paiva, reforçando a interpretação da apreciação do veto como um fortalecimento do poder Legislativo frente ao Executivo.

<sup>36</sup> Mais detalhes sobre a comparação do governo Temer com outros governos, no que diz respeito ao número de vetos derrubados, estão disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/04/30/impopular-temer-bate-recorde-de-vetos-derrubados-pelo-congresso.ghtml>>. Acesso em 9 jun. 2021.

No entanto, o ano de 2020 foi considerado apenas em razão de 16 (dezesesseis) vetos apostos em 2019, apreciados nesse ano, e os quatro primeiros meses de 2021 em razão do veto parcial nº 56 (cinquenta e seis) de 2019, sobre o pacote anticrime, só ter sido apreciado na sessão conjunta do dia 19 (dezenove) de abril de 2021. Assim, não serão aprofundados neste estudo os vetos apostos em 2020 e 2021 contabilizados na Tabela 1.

Ainda com relação à Tabela 1, o número de vetos apreciados por ano é um dado relevante se comparado a períodos anteriores. Isso porque, além de ter uma quantidade razoavelmente constante de projetos apreciados por ano, quando comparada ao número de projetos vetados no mesmo ano, em todos os anos houve a apreciação de projetos no período, ou seja, não ocorreu o fenômeno da não apreciação observação por Melo (2004) e Oliveira (2014).

Melo (2004) observa que nos anos de 1996, 1998, 2001, 2002 e 2003 não foram apreciados vetos, no entanto, em 2004 ocorreu a apreciação de mais de 120 (cento e vinte) projetos em uma mesma sessão, o que culminou em um número expressivo de vetos apreciados no mesmo ano. Em 2004 foi decidido entre os congressistas para votarem todas as matérias consensuais da pauta (MELO, 2004).

De acordo com Oliveira (2014), entre 2009 até 2013, quando houve a implementação da Resolução nº 1 de 2013-CN, a média de vetos apreciados chegou a 1% (hum por cento). Nesse sentido, nos anos de 2009 e 2011 não houve sequer uma sessão conjunta para apreciação de veto e em 2010 e 2012 apenas 1 (um) veto foi apreciado em cada ano<sup>37</sup>.

Em razão dessa mudança de padrão de apreciação de vetos observada a partir de 2015, quando o número de vetos apreciados por ano se tornou mais significativo e constante, busca-se compreender as possíveis relações com as mudanças formais advindas da Resolução nº 1 de 2015-CN e com o quadro político de instabilidade política. Assim, a presente pesquisa propôs uma análise mais detalhadas dos vetos apostos a partir de janeiro de 2015, quando o veto parcial nº 1 de 2015 foi apostado ao PLN nº 3, de 2014, pela Presidente Dilma, até dezembro de 2019, quando o veto total nº 62 (sessenta e dois) de 2019 foi apostado ao PL nº 5.815, de 2019, pelo Presidente Jair Bolsonaro no final de seu primeiro ano de mandato.

---

<sup>37</sup> Este dado também pode ser observado na ferramenta de “estatísticas” no *site* institucional do Senado. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

A Tabela 2 restringe o referido objeto de estudo, que corresponde a um total de 270 (duzentos e setenta) vetos apostos por Dilma, Temer e Bolsonaro entre janeiro de 2015, quando ocorreu a posse do segundo mandato de Dilma Rousseff e dezembro de 2019, fim do primeiro ano de mandato de Jair Bolsonaro.

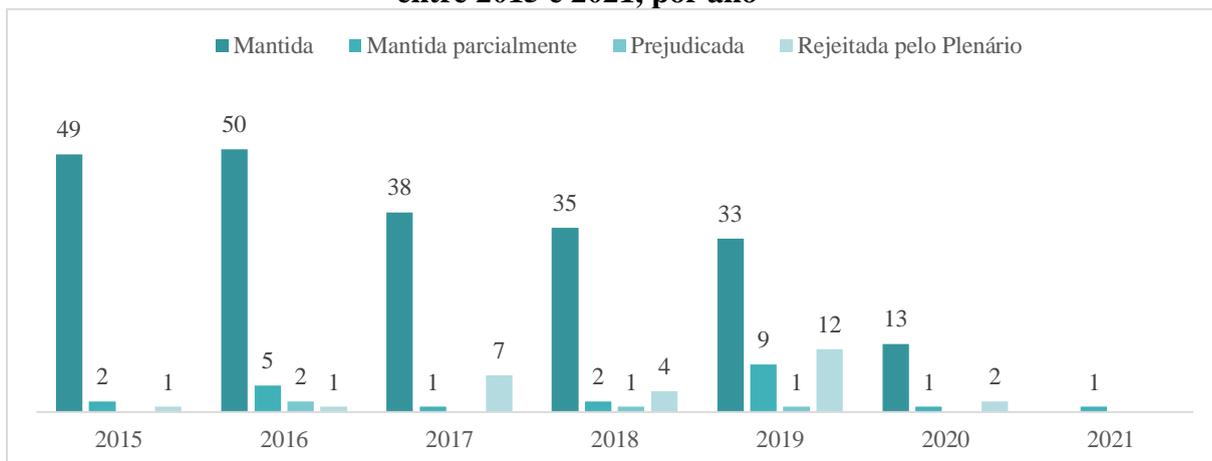
**Tabela 2 - Vetos apostos entre 2015 e 2019 por presidente e apreciação e rejeição por Legislatura**

Ano	Presidente	Número de vetos apostos	Legislatura	Número de vetos apreciados (2015-2019)	Número de vetos rejeitados (2015-2019)
2015	Dilma	64	55 <sup>a</sup>	52	3
2016	Dilma/Temer	52		56	6
2017	Temer	50		46	8
2018	Temer	42		41	6
2019	Bolsonaro	62	56 <sup>a</sup>	54	21
2020	Bolsonaro	0		16	3
2021	Bolsonaro	0		1	1
<b>Total</b>		270		265	48

**Fonte:** Elaboração própria com base no estudo de Paiva (2011) e Melo (2004) e nos dados disponíveis no *site* institucional do Senado Federal.

As informações contidas na Tabela 2 foram dispostas dessa forma para facilitar a visualização do objeto de estudo, a partir do contexto político-institucional de aposição e apreciação dos vetos em análise. Dessa forma, é relevante destacar que o foco desta análise será na dinâmica de apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, apesar de tratar, em alguns momentos, da aposição dos vetos pelos presidentes, já que o próprio objeto de análise consiste em recorte de vetos pelo ano de aposição pelo presidente e não da apreciação pelas legislaturas. Assim, não obstante focar na questão da apreciação dos vetos e nas suas mudanças formais, a análise dos vetos, indicados na Tabela 2, será feita à luz da relação entre os parlamentares e o governo, ou seja, entre Executivo e Legislativo.

**Figura 1 – Resultado da apreciação pelo Congresso Nacional dos vetos apostos entre 2015 e 2021, por ano**



**Fonte:** Elaboração própria com base no estudo de Oliveira (2014) e nos dados disponíveis no *site* institucional do Senado Federal.

A Figura 1 expõe o resultado da apreciação dos vetos recebidos pelo Congresso Nacional entre janeiro de 2015 e dezembro de 2019, de forma mais detalhada ao que foi identificado na Tabela 2 com os vetos apreciados e rejeitados. Incluiu-se, aqui, os dados do breve período entre 2020 e 2021 para fins comparativos. Ao contrário da Tabela 1 e da Tabela 2, que buscaram situar o objeto de estudo, não havendo a necessidade de indicar os vetos prejudicados, na Figura 1 foram considerados os vetos prejudicados, bem como os outros possíveis resultados da apreciação, como é o caso da rejeição ou manutenção parcial dos vetos parciais.

A Figura 1 sintetiza, portanto, os possíveis desdobramentos da apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional. Uma vez recebido o veto, o Presidente do Senado deve comunicar os congressistas sobre a sua existência e convocar sessão conjunta para apreciação em 30 (trinta) dias. Apesar da maioria dos vetos em questão não terem sido apreciados no prazo constitucional previsto, o que será observado mais adiante, é relevante o fato de que todos os 270 (duzentos e setenta) vetos foram apreciados ou resolvidos até abril de 2021. Apenas 04 (quatro) vetos não foram apreciados, mas declarados prejudicados no mesmo período.

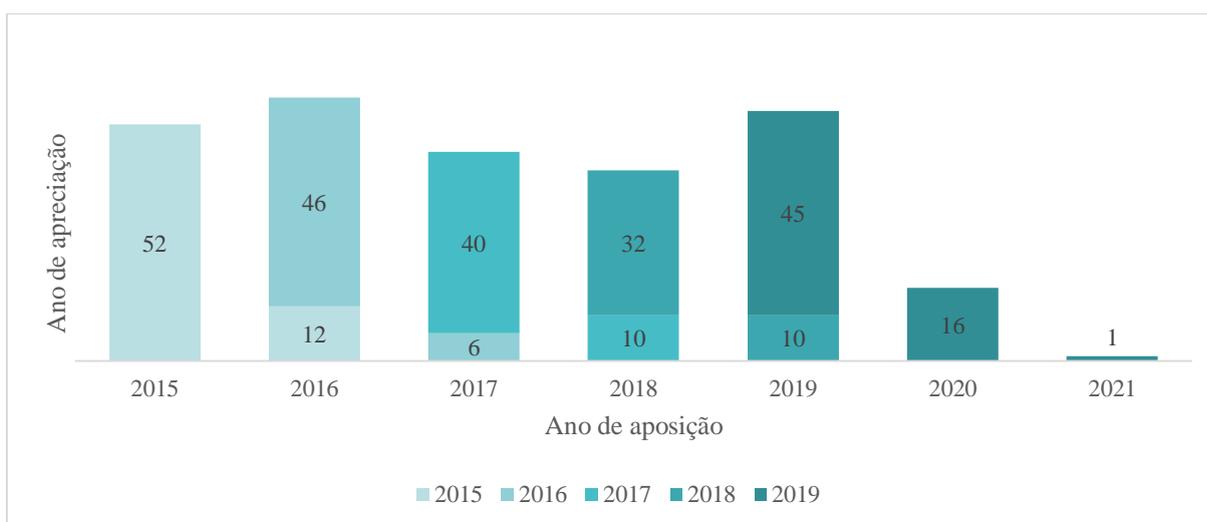
Muito embora a maioria de 218 (duzentos e dezoito) vetos, que correspondem a 80,74% (oitenta vírgula setenta e quatro por cento), do total de 270 (duzentos e setenta), terem sido mantidos, a simples apreciação de todos os vetos indica mudança no cenário anterior. Oliveira (2014) verificou que o impacto da Resolução nº 1 de 2013-CN foi significativo apenas no segundo semestre de 2013 quando a atividade para análise de veto

foi maior. Até agosto de 2014, Oliveira (2014) observou que nenhum veto recebido pelo Congresso no mesmo ano tinha sido apreciado, o que, de fato reforça a falta de impacto da Resolução do Congresso de 2013. No entanto, ainda em 2014, ocorreram 3 (três) sessões conjuntas para apreciação de vetos nos meses de novembro e dezembro, alterando o cenário de 2014. Destaca-se a sessão conjunta do dia 25 (vinte e cinco) de novembro de 2014 que apreciou e manteve 38 (trinta e oito) vetos, de forma semelhante, porém em menor proporção, ao observado por Melo (2004) em 2004, quando várias propostas foram apreciadas e mantidas em uma mesma sessão.

Apesar de manter a maioria dos vetos, desde 2017, o Congresso Nacional também tem rejeitado, total e parcialmente, um número cada vez maior de vetos. O aumento no número de vetos derrubados durante o governo Temer, bem como no governo Bolsonaro, está relacionado não apenas com um papel mais proativo do Congresso em oposição ao governo, como também ao contexto político de instabilidade política e fragmentação partidária que implica alto custo aos presidentes em manterem base formal no Congresso. Somado a isso, há também a influência das diferentes estratégias de governo adotada pelos presidentes para cumprir com seus respectivos programas de governo, que no caso de Temer e Bolsonaro refletiu diretamente na reação do Congresso, como é o caso da rejeição dos vetos em questão.

É relevante observar como os vetos apostos em um ano nem sempre são apreciados pela mesma Legislatura e no mesmo ano, o que motivou a inclusão dos anos de 2020 e 2021 nas tabelas e figuras anteriores. Os 17 (dezessete) vetos de 2019 apreciados em 2020 e 2021 ilustram esse fato e reforçam o que foi observado por Melo (2004) sobre a preferência dos congressistas em votarem as matérias consensuais, uma vez que matérias mais técnicas e de grande impacto, como é o caso do veto ao pacote anticrime, projeto de alteração da legislação penal e processual penal, apreciado somente em 2021.

**Figura 2 – Ano de apreciação dos vetos apostos entre 2015 e 2021**



**Fonte:** Elaboração com base nos dados disponíveis no *site* institucional do Senado Federal.

Para melhor visualizar esse fenômeno nos outros anos, a Figura 2 detalha o ano que cada veto apostado, indicado na Tabela 2 e na Figura 1, foram apreciados. Assim, é possível perceber que do total de 270 (duzentos e setenta) vetos, 55 (cinquenta e cinco), que corresponde a 20,37% (vinte vírgula trinta e sete por cento) foram analisados apenas em anos subsequentes a sua aposição. Também é observável que desses 55 (cinquenta e cinco) vetos, 10 (dez) vetos apostos em 2018, pelo então presidente Temer, foram apreciados no ano seguinte por outra Legislatura, a 55ª Legislatura, no início do Governo Bolsonaro.

A apreciação pelo Congresso de vetos apostos em anos anteriores é algo esperado, tendo em vista o prazo constitucional de 30 (trinta) dias para apreciação e o recesso parlamentar que suspende os trabalhos legislativos de 23 (vinte e três) de dezembro a 1º (primeiro) de fevereiro. Assim, não é objetivo da Figura 1 indicar que os vetos apreciados em anos distintos a sua aposição foram apreciados fora do prazo, mas destacar a possibilidade de que a apreciação do Congresso a um veto ocorra por uma Legislatura distinta daquela que aprovou a matéria vetada. Quando isso ocorre é esperado que nem sempre as preferências do novo governo, bem como da nova Legislatura, sejam as mesmas do período anterior.

Além disso, é notável na Figura 2 que a maioria dos vetos apostos entre 2015 e 2019 foram apreciados pelo Congresso no mesmo ano de sua origem. Esta informação, sugere alteração no quadro de não apreciação de vetos em anos anteriores, bem como

aponta para a celeridade dos trabalhos do Congresso de análise dos vetos, um dos objetivos propostos pela Resolução nº 1 de 2015-CN.

**Quadro 1 - Sessões conjuntas para apreciação de vetos entre 2015 e abril de 2021**

Ano	Número de sessões conjuntas para apreciação de vetos (acumulado no ano)	Datas das sessões conjunta para apreciação de vetos	Número de meses com apreciação
2015	6	11/3/2015; 22/9/2015; 17/11/2015; 18/11/2015; 1º./12/2015; 15/12/2015.	4
2016	6	24/5/2016; 2/8/2016; 23/8/2016; 5/10/2016; 18/10/2016; 15/12/2016.	4
2017	8	30/5/2017; 13/07/2017; 29/8/2017; 30/8/2017; 08/11/2017; 22/11/2017; 06/12/2017; 13/12/2017.	5
2018	9	20/02/2018; 03/04/2018; 25/04/2018; 15/05/2018; 26/06/2018; 4/7/2018; 17/10/2018; 06/11/2018; 19/12/2018.	8
2019	7	5/6/2019; 11/6/2019; 28/8/2019; 24/09/2019; 2/10/2019; 27/11/2019; 10/12/2019.	6
2020	7	12/2/2020; 3/3/2020; 10/3/2020; 12/8/2020; 19/8/2020; 20/8/2020; 4/11/2020.	4
Abril de 2021	2	17/3/2021; 19/4/2021	2

**Fonte:** Elaboração própria, com dados do *site* institucional do Senado Federal.

Dentre as mudanças da resolução de 2013, a fixação de uma data a cada mês para apreciação de vetos foi uma das mudanças, mantidas com a resolução de 2015, que buscou evitar o fenômeno de não apreciação, por meio da maior frequência de sessões conjuntas, porém sem efetividade em 2014 (OLIVEIRA, 2014). Assim, o Quadro 1 foi construído

buscando verificar se essa alteração foi mais significativa nos anos seguintes, a partir do número de sessões conjuntas para apreciação de vetos por ano, a data de cada uma dessas sessões e o número de meses no ano com apreciação. As informações foram levantadas a partir dos dados presentes na ordem do dia eletrônica das sessões conjuntas no *site* institucional do Senado Federal.

Optou-se novamente pela inclusão dos anos de 2020 e os quatro primeiros meses de 2021, pois desde a sessão conjunta de 2015, até a sessão remota realizada em abril de 2021 foram apreciados vetos do objeto de estudo. O objetivo do Quadro 1 é verificar a eficácia da alteração imposta pela resolução em 2013, portanto, todos dados obtidos de anos posteriores a sua vigência podem ser relevantes. Além disso, as datas consideradas no Quadro 1, das sessões conjuntas para apreciação de vetos, incluem apenas as sessões com deliberação, excluídas, assim, as sessões sem deliberação de pelo menos um veto, ou seja, as sessões apenas com a declaração de vetos prejudicados.

De acordo com a alteração imposta ao Regimento Comum do Congresso Nacional pela Resolução nº 1, de 2013-CN, o esperado seria a realização de cerca de 10 (dez) sessões conjuntas para a apreciação de vetos por ano, tendo em vista os períodos de recesso parlamentar em julho e janeiro. No entanto, ao contrário do esperado, a alteração pela apreciação mensal de vetos, sem efetividade em 2014, não foi regularizada vetos nos anos seguintes. O ano de 2018 teve 9 (nove) sessões conjuntas para deliberação sobre os vetos, distribuídas em 8 (oito) meses distintos, sendo o mais próximo de uma apreciação mensal de vetos em conformidade com a alteração de 2013 imposta no Regimento Comum.

O Quadro 1 também evidencia a ausência de regularidade ou padrão pré-estabelecido para apreciação de vetos a cada ano. Isso porque, além de não ocorrerem de forma mensal como prevista, cada sessão conjunta aprecia um volume distinto de vetos, como se pode observar nos dados disponíveis no *site* institucional do Senado e do Congresso. Essa informação sugere que ainda ocorra o fenômeno observado por Melo (2004) em 2004, já que o Congresso tende a votar as matérias consensuais de forma acumulada em uma só sessão.

Após observar os dados da Figura 2 e do Quadro 1 e o não cumprimento da alteração imposta pela Resolução nº 1 de 2013-CN, é questionável se os vetos estudados foram ou não apreciados segundo o prazo constitucional e regimental de 30 (trinta) dias, após as mudanças de celeridade estabelecidas pela Resolução nº 1 de 2015-CN. Dessa forma, com base nas informações sobre o prazo para apreciação dos vetos disponíveis na

ordem do dia eletrônica das sessões conjuntas, listadas no Quadro 1, junto às datas do resultado de apreciação de cada veto, foi possível verificar se os vetos estudados foram apreciados segundo o prazo constitucional e regimental de 30 (trinta) dias para apreciação dos vetos ou se excederam o prazo, ficando sobrestados na pauta do Congresso Nacional. O prazo é calculado na Secretaria Legislativa do Congresso Nacional e a data final para apreciação é comunicada aos congressistas junto ao comunicado do recebimento da mensagem presidencial do veto.

A Tabela 3 indica o tempo excedente ao prazo de 30 (trinta) dias utilizado pelo Congresso Nacional para a apreciação dos 270 (duzentos e setenta) vetos apostos entre 2015 e 2019. A média dos dias excedentes dos 270 (duzentos e setenta) vetos é de 38,5 (trinta e oito vírgula cinco) dias, o que fica perceptível na Tabela 3 que indica que a maioria dos vetos foram apreciados em até 2 (dois) meses após o prazo constitucional e regimental de 30 (trinta) dias, isto é, a maioria foi apreciada em até 60 (sessenta) dias após o término do prazo.

**Tabela 3 – Tempo de apreciação dos vetos apostos entre 2015 e 2019 após o prazo de 30 (trinta) dias**

<b>Tempo após o prazo</b>	<b>Número de vetos</b>
0 (no prazo)	16
Até 30 dias	82
Entre 31 e 60 dias	76
Entre 61 e 90 dias	43
Entre 91 e 120 dias	26
Mais de 121 dias	27

**Fonte:** Elaboração própria, com dados do *site* institucional do Senado Federal e do Congresso Nacional.

De acordo com os dados da Tabela 3, 80,37% (oitenta vírgula trinta e sete por cento) dos vetos são apreciados com até 90 (noventa) dias de atraso, ou seja, com cerca de 3 (três) meses de atraso. Esse dado é relevante se comparado a períodos anteriores, como o observado por Melo (2004), entre 1991 e setembro de 2004, o qual verificou a existência de vetos com até 13 (treze) anos de apreciação pendente, em um contexto que

os prazos para sobrestamento dos vetos eram considerados a partir da data de convocação da sessão conjunta<sup>38</sup>.

Ao comparar períodos, mesmo que um pouco distantes e com regras formais distintas, é possível perceber a evolução gradual na celeridade dos trabalhos do Congresso Nacional, ao longo dos anos, especialmente com as mudanças modernizantes trazidas pela Resolução nº 1-CN de 2015. Esta mudança, como vem sendo constatado nesse trabalho, conferiu celeridade para as deliberações, sem comprometer o resultado da apreciação, tendo em vista o número crescente de vetos derrubados, total e parcialmente, pelos parlamentares e a redução do tempo para apreciação dos vetos.

Ademais, o simples dado de que todos os vetos em análise foram apreciados ou resolvidos, no caso das matérias prejudicadas, até abril de 2021, já pode ser considerado como uma evolução no cumprimento das normas previstas sobre apreciação de vetos. No entanto, ao contrário do esperado, foi observado que a maioria dos vetos apostos entre 2015 e 2019 não foram apreciados no prazo de 30 (trinta) dias, excedendo o prazo calculado pela Secretaria Legislativa por cerca de 38 (trinta e oito) dias, em média.

Em observância aos dados da Tabela 3, nota-se que 27 vetos, que corresponde a 10% (dez por cento) do total de 270 (duzentos e setenta) vetos, foram apreciados com mais de 120 (cento e vinte) dias de atraso. Destes, o veto com maior tempo de atraso foi o veto nº 56 (cinquenta e seis) de 2019, aposto pelo então presidente Jair Bolsonaro ao “Pacote Anticrime”<sup>39</sup> apreciado e rejeitado parcialmente pelo Congresso em 2021, após 411 (quatrocentos e onze) dias. Com atraso menor, mas também significativos, foram 6 (seis) vetos apostos pelo presidente Temer em 2018, os vetos de nº 19 (dezenove), 20 (vinta),

---

<sup>38</sup> Os vetos só passaram a trancar a pauta, no prazo de 30 (trinta) dias da data de recebimento, com a alteração imposta pela Resolução nº 1 de 2013-CN. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2013/resolucao-1-11-julho-2013-776491-publicacaooriginal-140421-pl.html#:~:text=Alterar%20a%20reda%C3%A7%C3%A3o%20dos%20arts,Regimento%20Comum%20do%20Congresso%20Nacional.>>. Acesso em: 11 mai. 2021.

<sup>39</sup> O Pacote Anticrime, ou Lei 13.964 de 2019, é resultado de trabalho conjunto do ex-ministro da Justiça do governo Bolsonaro, Sérgio Moro, e do então ministro do STF Alexandre de Moraes que tornou mais rígida a legislação penal e processual brasileira, impondo, dentre outras medidas, o aumento da pena de diversos crimes e da pena máxima do país para 40 anos. Dos 24 (vinte e quatro) dispositivos vetados por Bolsonaro, com o veto parcial nº 56/2019 ao texto que havia sido modificado na tramitação pelas duas Casas, 16 (dezesesseis) foram derrubados pelo Congresso Nacional na sessão do dia 19 (dezenove) de abril de 2021. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/11/congresso-analisa-veto-ao-pacote-anticrime-na-proxima-quarta-feira>>. Acesso em 20 jun. 2021.

A demora na apreciação do projeto evidencia a delicadeza do tema abordado que, ao alterar a legislação penal e processual pátria, implicou, por exemplo, em restrições mais severas à liberdade dos agentes condenados. Nesse sentido, houve a necessidade de acordo prévio entre as bancadas para pautar a análise dos dispositivos vetados. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/19/congresso-derruba-vetos-ao-pacote-anticrime>>. Acesso em 20 jun. 2021.

22 (vinte e dois), 25 (vinte e cinco), 29 (vinte e nove) e 33 (trinta e três) de 2018, os quais variaram entre 265 (duzentos e sessenta e cinco) até 329 (trezentos e vinte nove) dias de pendência de apreciação após o prazo de 30 (trinta) dias.

Cabe destacar o fato de que, muitas vezes, a divergência de interesses dos parlamentares sobre a votação da matéria acaba dificultando a apreciação (MELO, 2004), quando, por exemplo, os líderes retiram os vetos da pauta (PAIVA, 2011). Por outro lado, quando há convergência de interesses em torno de uma matéria, ou, até mesmo, um acordo político com o governo pela manutenção do veto, é comum e esperado que a apreciação seja mais célere.

De acordo com o estudo realizado por Paiva (2011), a demora na apreciação prejudica o interesse público pois acaba favorecendo a manutenção dos vetos apreciados, especialmente quando os projetos são apreciados por uma Legislatura distinta da que aprovou a matéria vetada. No entanto, sob a vigência das novas regras de apreciação, os vetos aqui analisados não confirmam essa informação sugerida anteriormente. Isso porque, não há correlação relevante entre o número de dias em atraso com a rejeição ou manutenção do Projeto pelo Plenário do Congresso. Assim, tantos os vetos apreciados no prazo, como os vetos apreciados em atraso, de até 3 (três) meses ou com mais de 4 (quatro) meses, são rejeitados e mantidos pelo Congresso, sem um padrão definido ou diferença significativa.

Tais indícios apontam para o fato de que o conteúdo das matérias vetadas é variado, e, assim sendo, a resposta do Congresso ao veto do presidente não segue um padrão objetivo pré-estabelecido. Essa suposição não afasta a interpretação de que a uniformidade nos interesses dos parlamentares sobre uma determinada matéria confere celeridade ao processo de apreciação. No entanto, essa ideia deve ser observada à luz das mudanças na forma de deliberação dos vetos ocorridas em 2013 e 2015.

Com a Resolução nº 1 de 2015, a discussão e votação dos vetos tornou-se mais célere pois deixaram de ser realizadas individualmente para cada veto, passando a ocorrer discussão em globo dos vetos pautados e votação em cédulas únicas, contendo todos os vetos da pauta a serem apuradas de forma eletrônica. Assim, os destaques, disponíveis aos líderes, tornaram-se instrumentos ainda mais fundamentais para os parlamentares com interesses divergentes aos do veto do presidente. Isso porque, para derrubar um veto é necessário que haja uma maioria absoluta articulada nas duas Casas e, com as novas regras, é muito provável que alguns projetos passem despercebido pelos parlamentares, ou seja, acabem sendo mantidos se não forem objeto de destaque. É também esperado que

matérias com teor mais polêmico sejam objeto de destaque pelos líderes, além de terem maior chance de serem derrubadas.

Mesmo com as novas regras de apreciação, é comum que os vetos sejam apreciados apenas quando estão sobrestando a pauta do Congresso Nacional, ou seja, após o prazo de 30 (trinta) dias. Isto posto, supõe-se que há interesse, por parte dos parlamentares, em deliberarem apenas sobre os vetos sobrestados na pauta, pois, caso o veto não esteja sobrestado na pauta, em acordo com as regras constitucionais e regimentais, ele só poderia ser apreciado após todos os outros vetos nessa situação. Quando o veto não é apreciado segundo o prazo de 30 (trinta) dias, há como optar pela ordem cronológica de sua apreciação, dentre os demais vetos na mesma situação, como foi decidido em 2013 com a derrubada do Mandado de Segurança impetrado no Supremo Tribunal Federal<sup>40</sup>.

Após verificar que a maioria dos vetos em análise não foram apreciados segundo o prazo de 30 (trinta) dias, é questionável se eles de fato ficam sobrestando a pauta do Congresso Nacional, impedindo a apreciação de outros projetos. Oliveira (2014) verificou em sua análise que apenas com a mudança imposta em 2013, pela Resolução nº 1 de 2013-CN, os vetos passaram efetivamente a trancar a pauta. Isso porque a Resolução regularizou a contagem de prazo que deve ocorrer a partir da data de recebimento, isto é, da data de protocolização da mensagem de veto na Presidência do Senado Federal.

Nesse sentido, a Tabela 4 foi construída com a intenção de comparar o número total de sessões conjuntas realizadas e o número de sessões conjuntas para apreciação de vetos já identificados no Quadro 1. A Tabela 4 não foi elaborada apenas com base nos vetos apostos entre 2015 e 2019, mas com relação ao número de sessões conjuntas por ano que foram destinadas a apreciação de veto, sem incluir as sessões conjuntas resultante apenas de vetos prejudicados. Destaca-se a consideração apenas das sessões plenárias conjuntas, isto é, sem considerar as sessões solenes<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Trata-se da derrubada do Mandado de Segurança com a obrigatoriedade do texto constitucional em apreciar os vetos em ordem cronológica. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/396731-stf-derruba-liminar-que-exigia-votacao-de-vetos-em-ordem-cronologica/>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

<sup>41</sup> As sessões conjuntas do Congresso Nacional, que reúnem a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, podem ser solenes e não deliberativas, para comemorações ou homenagens especiais, ou não solenes que podem ou não ser deliberativas, conforme disposto no Regimento Comum (SANTOS *et al.*, 2021).

**Tabela 4 - Número total de sessões conjuntas do Congresso Nacional e número de sessões conjuntas para apreciação de vetos, por ano e Sessão Legislativa**

Ano	Legislatura	Número de sessões plenárias conjuntas (acumuladas no ano)	Número de sessões conjuntas para apreciação de vetos (acumulado no ano)
2015	55 <sup>a</sup>	16	6
2016		8	6
2017		12	8
2018		12	9
2019	56 <sup>a</sup>	17	7
2020		14	7
2021		5	2
<b>Total</b>		79	45

**Fonte:** Elaboração própria, com base na análise realizada por Paiva (2011).

Os dados expostos na Tabela 4 indicam para um número de sessões plenárias conjuntas superior ao número de sessões conjuntas para a apreciação de vetos, o que sugere a ausência de observância do critério de sobrestamento dos vetos sobre os demais projetos pautados, como é o caso de projetos orçamentários, também apreciados em sessão conjunta do Congresso. No entanto, não é objetivo da presente pesquisa investigar de forma cuidadosa esse fato, mas apenas sugerir que a mudança ocorrida em 2013 e observada por Oliveira (2014) pode não estar sendo observada pelos congressistas.

Diante do exposto, nota-se como a compreensão do quadro político-institucional, bem como do conteúdo das matérias vetadas são fundamentais para compreensão do jogo político envolvido na aposição do veto pelo presidente e na resposta dada pelo Congresso com a apreciação.

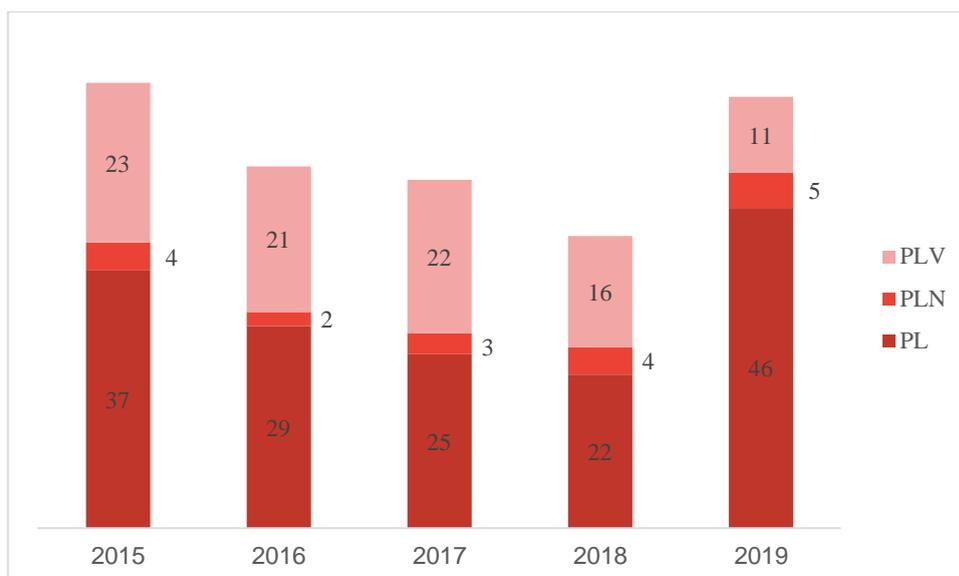
O veto presidencial desempenha papel de frear a produção legislativa do país, ao impedir, mesmo que de forma provisória, a aprovação de leis motivada pelo Executivo como inconstitucionais ou como contrárias ao interesse público. Neste ponto é relevante destacar fato observado, ao consultar as mensagens presidenciais contendo as razões do veto, que é a habitual menção do Presidente da República quanto à escuta da opinião técnica de outros órgãos públicos para manifestar-se sobre o veto.

Como exemplo, a mensagem presidencial nº 616 (seiscentos e dezesseis), de 25 (vinte e cinco) de novembro de 2019, comunicando o veto total nº 45 (quarenta e cinco) de 2019, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, sobre a Lei de Execução Penal possui o seguinte trecho: “Ouvido, o Ministério da Justiça e Segurança Pública manifestou-se pelo veto ao projeto pelas seguintes razões: [...].” Neste exemplo, que trata de um veto com a temática jurídica de direito penal e processual penal, o Presidente em exercício evidenciou que, antes de se manifestar pelo veto, ouviu o Ministério da Justiça e Segurança Pública, onde há técnicos com maior conhecimento sobre a temática específica do projeto vetado. Assim, nota-se que é comum em qualquer veto a inclusão de trechos semelhantes na mensagem presidencial ao Presidente do Senado Federal, demonstrando que muitas vezes a decisão do presidente em vetar um projeto é influenciada por diferentes atores.

Isso posto, admite-se a diversidade de fatores institucionais, jurídicos, políticos e econômicos que podem influenciar as ações do Presidente, na oposição do veto, e também dos parlamentares, na apreciação dos vetos. Moya (2005), ao analisar os vetos entre 1988 e 2000, concluiu que as variáveis internas sobre a tramitação do projeto tendem impactar mais a ocorrência de um veto do que o contexto político. Estudos de casos são mais eficazes para compreensão da ocorrência de um veto, o que não é objetivo desse estudo.

Porém, cabe considerar que provavelmente as matérias de temáticas sociais e econômicas são mais propensas a serem objeto de veto executivos, de acordo com estudo realizado por Moya (2005) relacionando a ocorrência de vetos por tema das propostas em período anterior. É perceptível também uma certa frequência de vetos sobre projetos orçamentários que não foi objeto no estudo de Moya, mas que pode ser observado, no período analisado de 2015 a 2019, porque, a título de exemplo, vetos aos Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLNs) que dispõem sobre a Lei Orçamentária Anual, ocorreram em todos os anos nesse período. A Figura 3, evidencia o tipo de matéria vetada no objeto em análise reforçando a ocorrência de vetos nas matérias orçamentárias, tendo em vista que os 18 (dezoito) PLNs vetados entre 2015 e 2019 tratam de matéria orçamentária.

**Figura 3 – Total de vetos apostos entre 2015 e 2019, por tipo de matéria vetada**



**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados disponíveis no *site* institucional do Senado Federal.

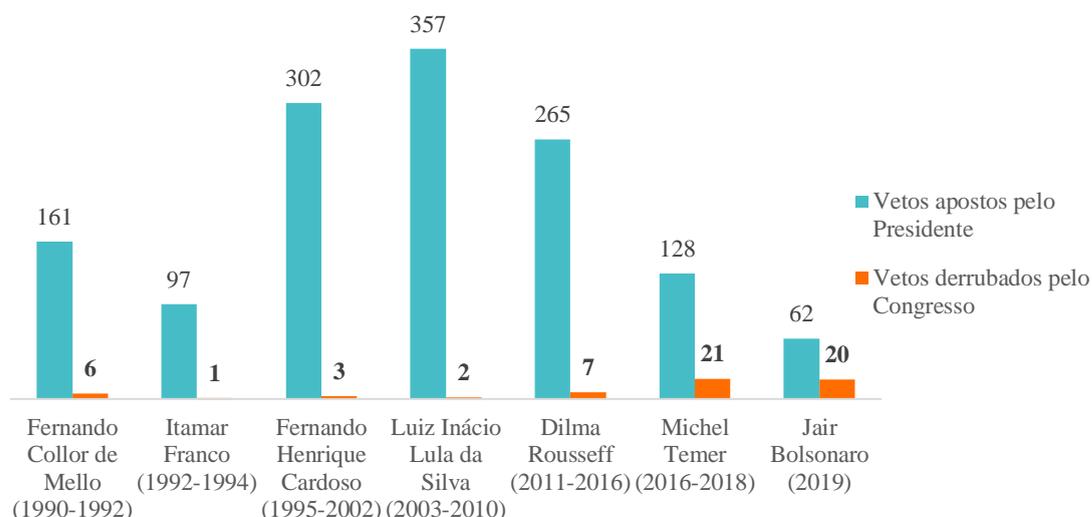
A Figura 3 também informa sobre os demais tipos de proposição vetadas no período, sendo notável a frequência dos vetos à PLVs. Os PLVs, oriundos de MPVs, são projetos com origem no próprio Executivo, mas que, em razão das emendas acrescentadas ao texto das MPVs acabam sendo, em muitos casos, objeto de veto presidencial. Mesmo tendo a “palavra final” com relação ao texto final das MPVs aprovadas, o Congresso manteve a maioria, de 79 (setenta e nove), que corresponde a 84,94% (oitenta e quatro vírgula noventa e quatro por cento), dos 93 (noventa e três) vetos aos PLVs em questão.

Assim, percebe-se certa tendência a maior ocorrência de vetos sobre matérias mais delicadas, sobre assuntos técnico, e controversos, por envolverem temáticas polêmicas no período. No entanto, o objetivo desta pesquisa não é prever a ocorrência de vetos, como foi feito por Moya (2005), mas identificar alguns desdobramentos da apreciação dos vetos em um período definido.

Com objetivo de relacionar a oposição e apreciação dos vetos presidenciais no governo em análise, conforme o quadro político-institucional já descrito e o histórico de vetos derrubados em governos anteriores, a Figura 4 compara o número de vetos presidenciais rejeitados pelo Congresso por governos, com base nos dados levantados e disponibilizados no blog Legis-Ativo do Estadão<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/o-que-dizem-os-vetos-presidenciais-derrubados-pelo-legislativo-durante-a-pandemia/>>. Acesso em 9 jun. 2021.

**Figura 4 - Quantidade total de vetos presidenciais e vetos derrubados pelo Congresso Nacional em cada governo**



**Fonte:** Adaptado de Santana (2020).

Como exposto anteriormente, o número de vetos derrubados no governo de Michel Temer, assim como no primeiro ano de mandato do governo Bolsonaro, foi expressivo, se comparado ao mesmo dado em governos anteriores. Nesse sentido, a Figura 4 reforça o quadro de instabilidade política no país desde 2015, marcado principalmente pela dificuldade dos governos Temer e Bolsonaro em impor a sua decisão de veto no Parlamento, ou seja, de relação conturbada entre os poderes Executivo e Legislativo no país.

Dessa forma, o aumento no número de vetos rejeitados pelo Congresso Nacional nos últimos anos tem reestabelecido as condições do jogo político entre Executivo e Legislativo, na medida em que reforça o papel mais ativo do poder Legislativo na produção legislativa. O cenário observado em estudos anteriores sobre essa relação entre os poderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) tinha um foco nos poderes constitucionais do presidente, como é o caso do veto, além da ênfase no seu papel preponderante na produção legislativa no país, já que a maioria dos projetos aprovados em alguns períodos são de iniciativa do Executivo. Esse quadro de preponderância do poder Executivo frente ao legislativo é relevante, pois, de fato, no presidencialismo de coalizão brasileiro o Presidente concentra relevante poder de influência na agenda do Congresso Nacional. Porém, é notável que essa preponderância tem se enfraquecido nos últimos anos, diante

do fortalecimento do Poder Legislativo nesse jogo de poderes, como ocorre nos casos em que o Congresso derruba os vetos do presidente aqui analisados.

Nesse sentido, a presente análise buscou identificar fatores gerais sobre a apreciação dos vetos, como seus possíveis desdobramentos e cumprimento das regras estabelecidas na Constituição Federal e no Regimento Comum do Congresso Nacional. Portanto, não se objetivou identificar fatores específicos que justificassem a apreciação de determinados vetos, nem mesmo a ocorrência de vetos a partir de dados sobre a tramitação do projeto vetado nas Casas, como realizado por Moya (2005). Por outro lado, esse tipo de análise é relevante e pode ser atualizada para períodos mais recentes, embora não se intentou esta abordagem neste estudo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O veto do Presidente da República a um projeto de lei compõe etapa de grande valor no processo legislativo. Como foi visto neste trabalho, a decisão do Presidente em vetar um projeto já apreciado e aprovado pelas duas Casas tem vários desdobramentos, desde a manutenção do veto e arquivamento da matéria, até a rejeição, que implica na sanção, promulgação e publicação da matéria, mesmo com discordância do Presidente. Nesse sentido, como abordado, o veto, bem como a sua apreciação pelo Congresso Nacional são fases importantes de freios e contrapesos entre os Poderes para a produção das leis no país.

Porém, como foi aqui demonstrado, apesar de as regras formais de aposição e apreciação do veto estarem previstas na Constituição Federal e no Regimento Comum do Congresso Nacional, somente a observação e análise cuidadosa desses processos na prática pode descrever a forma como eles ocorrem e interferem na atividade legislativa. Como nem sempre o processo ocorre, na prática, em observância às regras formais, é comum que ocorram mudanças no texto regimental, como foi o caso das Resoluções de 2013 e 2015 do Congresso Nacional e da EC nº 76 (setenta e seis) de 2013 mencionadas neste estudo. Dessa forma, buscou-se contribuir com a compreensão das mudanças institucionais formais e práticas na apreciação dos vetos, especialmente as ocorridas em 2015 e nos anos seguintes à luz do quadro político institucional no período.

A hipótese inicial propôs testar se a Resolução nº 1, de 2015, do Congresso Nacional, contribuiu com a maior apreciação dos vetos apostos no período em estudo, tendo em vista as mudanças modernizantes e procedimentais que ela trouxe para as sessões conjuntas no Congresso Nacional. Assim, foi possível verificar que ocorreram mudanças institucionais práticas na apreciação dos vetos, ao longo dos anos, e não apenas as mudanças formais, no texto constitucional e regimental.

É notável gradual evolução no papel ativo do Congresso Nacional, em contrapeso ao Poder Executivo, ao comparar a apreciação dos vetos presidenciais no período de 2015 a 2019 com períodos anteriores, observados por outros estudos (MELO, 2004; PAIVA, 2011; OLIVEIRA, 2014). Isso porque, apesar de os vetos, na maioria dos casos, não serem apreciados segundo o prazo constitucional e regimental de 30 (trinta) dias, e, em alguns casos, até por Legislatura distinta da que aprovou o projeto, não se observa mais um cenário de não apreciação ou inércia do Legislativo com relação ao veto presidencial, mas um número crescente de vetos derrubados. No entanto, quando a temática da matéria

vetada é mais delicadas e não há consenso sobre a sua apreciação, é comum que os parlamentares levem mais tempo para incluir o veto na pauta da sessão conjunta para apreciação, ficando sobrestado na pauta com os demais vetos que ultrapassam o prazo de 30 dias.

Nesse sentido, as mudanças graduais que estão ocorrendo na apreciação dos vetos, aqui analisadas, são relevantes, na medida em que fortalecem o poder do Legislativo de contrariar a decisão presidencial de veto na sua função típica de produção legislativa. O número crescente de vetos derrubados, desde o governo Temer até o início do governo Bolsonaro, indica maior dificuldade de o governo vigente impor sua agenda no Legislativo, pois torna-se mais difícil para o presidente frear a produção legislativa, e, conseqüentemente, efetuar seu programa de governo. Dessa forma, com base nas análises sobre o contexto político-institucional de 2015 a 2019 e sobre as mudanças ocorridas na apreciação dos vetos, verificou-se que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo está se restabelecendo em meio a um contexto de instabilidade política no país.

Este estudo está restrito a um período específico, entre a 55ª Legislatura e início da 56ª Legislatura, com objetivos limitados a verificação de mudanças formais e práticas na dinâmica de apreciação dos vetos. Nesse sentido, a observação de fatores como as diferentes variáveis, aqui reconhecidas, que podem influenciar as decisões do presidente em vetar um projeto, bem como a análise mais detalhada sobre o resultado das votações nominais dos vetos podem complementar a presente análise, especialmente se for realizada em contextos mais recentes. O aumento considerável no número de vetos derrubados, a partir do Governo Temer, também é fato relevante que pode compor futuras agendas de pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALVES, Vania. *STF derruba liminar que exigia votação de vetos em ordem cronológica*. Rádio Câmara, 27 fev. 2013, Brasília. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/396731-stf-derruba-liminar-que-exigia-votacao-de-vetos-em-ordem-cronologica/>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. “Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro”. In *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: jul. - ago. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/9przPh6zP4sTwMds84qcj3B/?lang=pt>>. Acesso em 25 de maio de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 8 de dezembro de 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Regimento Comum do Congresso Nacional, estabelecido pela Resolução n. 1, de 1970-CN. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

CARVALHO, Valter Rodrigues de; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; CARLOGMANO, Márcio Cunha. “Presidencialismo de coalizão em tempos de crise institucional: relação entre Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018). In *Revista Política Hoje*, v. 28, n. 2, 2019.

CUNTO, Raphael Di; RIBEIRO, Marcelo. *Temer bate recorde de vetos derrubados desde a redemocratização*. Valor Econômico, São Paulo, 27, abr; 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/04/27/temer-bate-recorde-de-vetos-derrubados-desde-a-redemocratizacao.ghtml>>. Acesso em: 8, jun., 2021.

CUNTO, Raphael Di; RIBEIRO, Marcelo. *Impopular, Temer bate recorde de vetos derrubados pelo Congresso*. Valor Econômico, 30, abr., 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/04/30/impopular-temer-bate-recorde-de-vetos-derrubados-pelo-congresso.ghtml>>. Acesso em: 9 jun. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 10 de abril de 2021.

CONGRESSO NACIONAL. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br>>. Acesso em 10 de abril de 2021.

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

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projeto de pesquisa*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GROHMAN, Luis Gustavo Mello. *O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000*. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2003.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O Presidencialismo de coalizão no Brasil*. 1ª. ed. São Paulo: Blücher Open Access, 2020.

GUIMARÃES, André R. S.; PERLIN, Giovana Dal Bianco; MAIA, Lincon Macário. “Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff” in. PERLIN, SANTOS (Org.) *Presidencialismo de coalizão em movimento*. 1ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

LAMOUNIER, Leonardo Alves. *Poder de agenda, poder de veto e relações Executivo-Legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica*. Tese de Doutorado, FAFICH/UFMG, 2005.

LOPES, Fabio Almeida. *Princípios do Processo Legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica*. Monografia (Programa de Pós-Graduação), Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - CEFOR. Brasília, 2009.

MAZUZI, Guilherme. *Retrospectiva 2019: relembre o que marcou o primeiro ano do governo Bolsonaro*. 27 dez. 2019, Brasília, G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/retrospectiva/2019/noticia/2019/12/27/retrospectiva-2019-relembre-o-que-marcou-o-primeiro-ano-do-governo-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

MACHADO, Marcela. *O que o dinheiro compra? A responsividade do Congresso Nacional frente ao financiamento de campanhas da indústria*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MACHADO, Marcela. *Para além do dinheiro: acesso e deferência nas relações congressuais entre lobistas e deputados federais*. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

MELO, Majaci Brandão. *A não-apreciação de vetos*. Monografia (Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA), Universidade de Brasília. Brasília, dezembro, 2004.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MOYA, Mauricio Assumpção. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. “Coesão e disciplina partidária no Senado Federal”. In. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 54, nº. 2. Rio de Janeiro, 2011.

NICOLAU, Jair. O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. *O veto após a resolução nº 1, de 2013, do Congresso Nacional*. Trabalho de conclusão de curso, ILB, Brasília, 2014.

OLIVEIRA, Mariana; VIVAS, Fernanda; D'AGOSTINHO, Rosanne. *Bolsonaro é presidente com mais decretos e MPs questionados no STF no primeiro ano de mandato*. 1º. mar. 2020, Brasília, G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/01/bolsonaro-e-presidente-com-mais-decretos-e-mps-questionados-no-stf-no-primeiro-ano-de-mandato.ghtml>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

PAIVA, Vera Lúcia Barcelos. *Dinâmica Legislativa da Apreciação dos Vetos: Tempo, Visibilidade e Incentivos Eleitorais*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011 (monografia de pós-graduação).

SANTANA, Luciana. *O que dizem os vetos presidenciais derrubados pelo legislativo durante a pandemia?* Blog Legis-Ativo, Estado de S. Paulo, São Paulo, 25 ago. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/o-que-dizem-os-vetos-presidenciais-derrubados-pelo-legislativo-durante-a-pandemia/>>. Acesso em: 4 jun.2021.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega; CARNEIRO, André Corrêa de Sá. *Curso de regimento comum do Congresso Nacional*. 3ª. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <[www12.senado.leg.br](http://www12.senado.leg.br)>. Acesso em 10 de abril de 2021.

Sem autor. *Saiba o que são as 'pautas-bomba' nas mãos do Congresso contra o governo*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 5 ago. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1664711-saiba-o-que-sao-as-pautas-bomba-nas-maos-do-congresso-contr-o-governo.shtml>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

Sem autor. *Congresso derruba vetos ao pacote anticrime*. Agência Senado, 19 abr. 2021, Brasília. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/19/congresso-derruba-vetos-ao-pacote-anticrime>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Sao Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em 5 de maio de 2021.