

# Parlamento como agente de veto. Análise da política de vetos durante os mandatos de Dilma Rousseff

Alex Dal Gobbo Abi - Universidade Federal do Paraná - UFPR

Lucas Massimo Tonial Antunes de Souza - Centro Universitário Internacional - UNINTER

## Resumo

O trabalho visa fazer uma análise da prática de política de vetos no Congresso Nacional. O objetivo é verificar em que medida se sustenta a ocorrência e distribuição dos vetos presidenciais, tomando os governos de Dilma Rousseff como recorte temporal. Nesse sentido, o trabalho inova em questionar: há um padrão para além das prerrogativas institucionais da política de vetos adotada durante os mandatos de Dilma Rousseff e como dimensionar essa relação entre os Poderes Executivo e Legislativo? Utilizando abordagens estatísticas e pesquisa documental confecciona-se um banco de dados sobre cada veto e suas variáveis de modo que possa avaliar se há um consenso da aplicabilidade dos mesmos no Congresso Nacional durante as legislaturas analisadas. Conclui-se que uma fuga nos padrões se evidencia na tomada de decisões a partir do segundo mandato.

**Palavras-chave:** Relação Executivo-Legislativo; processo decisório; procedimento legislativo; poder de veto, política de vetos.

## Abstract

The work aims to make an analysis of the practice of veto policy in the National Congress. The objective is to verify to what extent the occurrence and distribution of the presidential vetoes is sustained, taking the governments of Dilma Rousseff like temporal cut. In this sense, the work innovates in questioning: is there a pattern beyond the institutional prerogatives of the veto policy adopted during the terms of Dilma Rousseff and how to dimension this relationship between the Executive and Legislative Powers? Using statistical approaches and documentary research, a database on each veto and its variables is made so that it can assess whether there is a consensus of their applicability in the National Congress during the legislatures analyzed. It is concluded that an escape from the standards is evident in the decision making from the second mandate.

**Keywords:** Executive-Legislative Relationship; decision-making process; legislative procedure; veto power, veto policy.

---

# 1. Introdução

Quando ocorrem os vetos? E qual a estratégia de quem detém o poder de veto? Numa relação entre Executivo x Legislativo, considera-se o poder de veto como uma prerrogativa fundamental para equilíbrio entre os poderes. Dada a importância do poder Executivo no processo legislativo na aprovação ou não de leis, a menção de veto reforça o conflito entre os poderes. Nesse sentido, a ocorrência do veto como ferramenta política vai depender de algumas variáveis possíveis que possam vir a ser proeminentes na estrutura política ou na interação entre os diversos atores envolvidos (MOYA, 2005).

As variáveis possíveis podem advir do tipo de poder, isto é, se Executivo ou Legislativo; do tipo de propostas, se projetos de leis ou medida provisória ou a depender da temática das propostas, se administrativa, política, social ou econômica. Ou ainda pode ser relevante a questão do poder de quem detém a agenda ou mesmo do tamanho da coalizão e/ou oposição dos partidos no âmbito do governo corrente. Com relação aos atores envolvidos, pode ainda corroborar para a emissão do veto, os líderes de partido distinto, o presidente da Câmara, o relator do processo ou mesmo o Presidente. Percebe-se, portanto vários possíveis fatores que podem influenciar e determinar a aplicação de vetos no processo legislativo.

Com isso a problemática sugerida pelo presente trabalho é analisar a relação Executivo *versus* Legislativo, tratando o parlamento como agente de veto e tendo o recorte temporal verificado durante os Governos de Dilma Rousseff. Embora em contexto o Executivo atue como um personagem dominante é preciso analisar com maior profundidade as etapas do processo legislativo, bem como a distribuição dos vetos e o tipo de ocorrência deferido na Câmara para tal afirmação ser consentida ou não.

Para Moya (2005), a distribuição de poderes no Brasil, favorece à priori a figura do presidente, que detém o poder de agenda e pode avaliar se cada projeto vai entrar ou não em vigor, bem com influenciar sobre suas políticas de gestão. Criado para ser um instrumento que coibisse eventuais abusos do Legislativo, o uso desregrado de tal ferramenta pelo Executivo pode em contrapartida impedir a função de legislar dos parlamentares. Para Mainwaring (1993), no entanto, uma democracia estável no Brasil depende da configuração do presidencialismo combinado com o fortalecimento dos partidos, o que o torna um sistema de governo multipartidário e fragmentado, em que a agenda de políticas do Executivo possa vir a depender de certas concessões para poder que suas leis sejam vigoradas ou não. Em suma, nas etapas do processo legislativo ocorrem divergências entre os poderes e o veto acaba sendo uma possível estratégia política adotada pelos atores no cenário político.

Com isso o objetivo central do trabalho é analisar a prática da política de vetos no Congresso Federal de modo a verificar sob um melhor enfoque, em que medida se sustenta a ocorrência e distribuição de vetos no Parlamento tendo a preocupação em contribuir na ampliação do conhecimento dos fatores explicativos para o fenômeno do veto no processo político brasileiro. Nesse sentido, o trabalho inova em questionar: há um padrão para além das prerrogativas institucionais da política de vetos adotada durante os mandatos de Dilma Rousseff e como dimensionar essa relação entre os Poderes Executivo e Legislativo?

A hipótese deste texto é de que por meio da prática de vetos possa-se mensurar um maior atrito entre os Poderes no processo decisório durante as gestões analisadas, defendendo-se que há uma política de vetos distinta para além de suas premissas institucionais. De modo a verificar a convergência dos vetos no Congresso Nacional, procura-se fazer uma reflexão da relação entre os Poderes e sua relação na prática de emissão de vetos.

A proposição da pesquisa apresentada por este trabalho é um estudo da ocorrência de vetos no Congresso Nacional, utilizando uma metodologia quantitativa por meio de análise estatística. O levantamento documental e bibliográfico é de literatura abrangente sobre vetos, enquanto que os dados estatísticos serviram para operacionalizar as ocorrências de veto. As fontes foram consultadas nos sites oficiais da Câmara Federal, Senado Federal e do Congresso Nacional.

Desta forma a coleta de dados se deu das fichas de tramitação dos vetos, bem como das atas das sessões conjuntas do Plenário, as quais são formadas por meio de notas taquigráficas que formam um banco de dados disponíveis nos diários dos sítios oficiais das Casas Legislativas do Brasil. Este acervo será refinado com o intuito de observar as variáveis que resultaram na ocorrência de vetos no recente processo legislativo brasileiro. Após a coleta dos vetos e inserção em um banco de dados próprio serão observados fatores que resultaram na incidência de vetos por parte do Executivo e posterior reapreciação pelo Congresso Nacional. Tais fatores a serem investigados conferem, por exemplo, o tipo de proposta apresentada, o tema da proposta, a origem do projeto de lei, o partido do autor do projeto, dentre outros.

Desta forma, o presente trabalho divide-se em quatro seções, somadas a esta introdução, mais as considerações finais. Na primeira descrevem-se os trâmites do processo legislativo e os resultados que culminam na adoção e posterior resolução dos vetos. Segue-se a apresentação dos instrumentos utilizados para a coleta de dados que resultaram na confecção do banco de dados conforme recorte temporal da gestão administrativa analisada. Na seção seguinte, apresenta-se a análise do banco de dados sobre os vetos coletados e as impressões tomadas sobre o tipo de ocorrência e distribuição dos vetos. Por fim, com o resultado do trabalho, procura-se mapear algumas dimensões da estrutura política de vetos resultantes do englobamento de poderes durante os governos de Dilma Rousseff.

## 2. Processo Legislativo e os Vetos

Esta sessão procura descrever os trâmites processuais do legislativo e os resultados que culminam na admissão e posterior resolução dos vetos. Um ponto importante a ressaltar antes de discorrer sobre o veto propriamente dito é diferenciar os termos 'processo legislativo' e 'procedimento legislativo'. O primeiro remete à dinâmica de atos e fatos que procuram disciplinar o jogo político nos sistemas democráticos, ainda que de maneira nem tanto disciplinada pelo direito, em que abrange a realidade desde a demanda da lei até a sua consequente rejeição ou aprovação. Já o segundo se refere à sequência jurídica de tais atos ou fatos que buscam a rejeição ou aprovação de determinada lei como resultado, ou seja, é a sequência de atos que visam normas de acordo com a Constituição. Em outras palavras, processo seria o gênero, o todo, enquanto que procedimento, a espécie, a parte (OLIVETTI, 2007).

Portanto, o procedimento compreende parte de tal processo disciplinado em seu ordenamento jurídico. Nino Olivetti (2007) questiona o leitor sobre o porquê de não examinar direto o procedimento, deixando à parte o encadeamento de ideais e atos que evidenciam a produção legislativa e responde que o fenômeno de se fazer uma lei dificilmente deixa de se constanger pela regra, porque o que acontece de relevante na dinâmica política pode incidir antes, durante ou depois de tal procedimento e finalmente, porque na própria tramitação podem ocorrer outros elementos extra-legislativos.

No tocante ao processo legislativo no Brasil, para consecução de determinada norma ou lei, a mesma segue distintas etapas até sua possível aceitação ou rejeição. A primeira etapa concerne à apresentação de um projeto de lei, o qual, conforme artigo 61 da Constituição pode advir de qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do

Congresso Nacional, ou ainda do Presidente da República, dos Tribunais Superiores, do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República ou por iniciativa popular, no caso um grupo de cidadãos equivalentes a um por cento do eleitorado nacional (distribuídos pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada Estado) (BRASIL, 1988).

A segunda etapa diz respeito à apreciação do projeto pelo Poder Legislativo. Nele tal projeto pode transitar por uma ou mais comissões, por meio da qual se avaliará rejeitando o projeto, acrescentando emendas eventualmente se achar necessário e se aprovado segue em votação no Plenário. No Plenário, em sessão deliberativa em que esteja presente a metade mais um dos parlamentares que integram a Casa, o projeto é votado podendo ser rejeitado ou aprovado<sup>1</sup>. Quando aprovado segue para etapa seguinte. A terceira etapa implica a apresentação do projeto aprovado ao Presidente da República, o qual pode incorrer em vetar o projeto caso discorde do mesmo, parcialmente ou total, ou caso aprove o projeto segue tramitação para sanção. Considerando projeto vetado, o mesmo retorna ao Congresso para nova apreciação o que resulta numa quarta etapa. Nela o Congresso poderá manter o veto presidencial ou derrubá-lo. A quinta e última etapa considera a promulgação da lei (MOYA, 2005).

Entretanto, para que uma norma seja promulgada é necessário que as vontades do Poder Executivo e do Congresso Nacional (expresso pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados) expressem seu consentimento. Caso haja rejeição por uma das Casas, o projeto é arquivado. Ressalta-se que mesmo aprovado pelo Congresso Nacional, o projeto de lei depende da deci-

são do Presidente da República, que por sua vez, pode optar por sancionar ou vetar tal projeto (OLIVEIRA; FERREIRA, 1996). A sanção converte o projeto em lei, podendo ser expressa (formal, dentro dos quinze dias subsequentes ao seu recebimento) ou tácita (interpretada como assentida pelo silêncio do presidente passado o prazo de quinze dias). O veto, por conseguinte encerra a oposição do Executivo de projeto para conversão em lei, ou seja, o veto é o contrário da sanção de modo que se torna necessário que haja nova deliberação do Congresso Nacional, sendo que:

Não é suspender a entrada em vigor da lei, já que não é lei o ato que sofre o veto, mas alongar o processo legislativo, impondo a reapreciação do projeto pelo Congresso, à luz das razões da discordância presidencial (FERREIRA FILHO, 1989, p. 51).

A recusa por parte do Executivo, conforme o artigo 66 da Constituição se justifica por dois fundamentos: inconstitucionalidade ou inconveniência política. Inconstitucionalidade, por motivo estritamente jurídico em que coloca o Presidente da República como bastião da Constituição, prevenindo-a de qualquer arranção que possa resultar de lei inconstitucional dar entrada em vigor. Inconveniência política, por motivos políticos que o torna advogado do interesse público (FERREIRA FILHO, 2002). Os constitucionalistas do século XVIII e XIX, por exemplo, viam o instrumento do veto apenas como defesa do Executivo diante de possíveis tiranias do Parlamento, fomentando-se discussões em se saber se o poder de veto advinha de natureza administrativa ou legislativa (COOLEY, 2002).

Destaca-se nesse ponto, um dado interessante relativo ao caráter do veto que é a sua subordinação para que haja rejeição dependa de maioria qualificada. Enquanto que em Constituições parlamentaristas, como a italiana, por exemplo, prevê nova deliberação por maioria simples, nas Constituições presidencialistas, como

1 Nessa fase de apreciação parlamentar vale destacar ainda o papel da Casa (ou Câmara Revisora), que seria a Casa onde se examinam ou revisam matérias já aprovadas na outra (Câmara ou Senado). Comumente, na tramitação das propostas legislativas, o Senado acaba atribuindo para si, essa função revisora na decisão final sobre o conjunto dos projetos. Para uma discussão mais aprofundada sobre a função revisora das Casas, ver por exemplo (Ricci, 2003; Rubiatti, 2017).

a do Brasil, o veto depende de maioria absoluta, ou seja, para rejeição é necessário um quórum de 257 deputados e 41 senadores (FERREIRA FILHO, 2002). Por conseguinte, como depende de uma maioria muitas vezes difícil de compor, faz com que a figura do Presidente da República logre contar com adeptos suficientes para reiterar suas decisões. O veto torna-se instrumento presidencial que o deixe mais participante do processo legislativo e não tão-somente executor das vontades do Congresso. Logo, o veto é uma estratégia para que o Presidente imponha sua liderança legislativa e ao mesmo tempo um instrumento de barganha com o Congresso que diante de possível rejeição presidencial, faz com que os parlamentares elaborem novos projetos diante dos rejeitados ou que não contrariem os desejos do Executivo (LOEWENSTEIN, 1965).

Outra questão concernente à análise presidencial seria no que tange a aplicação dos vetos totais ou parciais. Totais, como o termo já diz, abrangendo todo o projeto, parcial, apenas parte dele. A necessidade do veto parcial advém de excluir do projeto inconveniências sem que precise extirpar todo o texto. Sua origem remonta na Constituição da Pennsylvania, em 1873, em que foi adotado com o objetivo de barrar as chamadas “caudas orçamentárias” que consistiam em emendas parlamentares nos projetos de orçamento, as quais não tinham relação alguma com as finanças. Ora, sabendo da urgência nos projetos orçamentários, o Presidente muitas vezes, deixava passar certos projetos com receio de incorrer na paralisia da máquina estatal. Desta forma, o Presidente suportava tais excessos aceitando o mau com o bom. A adoção por outras Constituições de Estados Federados ocorreu em seguida, porém sempre com a pauta orçamentária. Contudo, não logrou êxito no direito federal norte-americano. Já em território brasileiro, se fez precursor de tal medida, os Estados da Bahia, Maranhão e Minas Gerais no início da década de 20 e já em 1926 instituiu-se no direito federal (FERREIRA FILHO, 2002).

À exceção da iniciativa norte-americana, é que o veto parcial no Brasil incide sobre qualquer lei, não apenas de ordem orçamentária. A preocupação incide na extensão da parcialidade, ou seja, que a parte vetada incida sobre texto do projeto que não venha deixar a parte sancionada do projeto incompleto ou ininteligível. Destarte que conforme artigo 66 § 2º: “o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea” (BRASIL, 1988). Um caso atípico ocorreu em 1965, quando então o Congresso havia aprovado projeto de lei sobre o estatuto partidário, em que o texto versava que para que os partidos registrados pudessem conservar sua personalidade deveriam preencher “ao menos uma das condições seguinte: 1- Ter seções organizadas em onze Estados, pelo menos; 2- Ter eleito doze deputados para a Câmara Federal; 3- Ter obtido 3% dos votos nas últimas eleições para a Câmara Federal”. Logo, o Presidente vetou a expressão: “ao menos uma das”, o que sequencialmente foi mantido pelo Congresso e o que era para ser uma exigência alternada para o projeto, tornou-se uma exigência cumulativa (FERREIRA FILHO, 2002).

Não se pode denotar caráter negativo ao veto parcial, uma vez que o mesmo não é uma rejeição definitiva tal qual o veto total, porém sua recusa remete ao reexame por parte do Congresso, alongando o processo para uma nova apreciação das discordâncias presidenciais. Todavia, o restante do projeto que foi sancionado, logo é promulgado e se torna lei após a publicação antes mesmo da votação da parte vetada, ou seja, não se espera o desfecho do mesmo no Congresso. Na sequência, sendo o veto rejeitado pelo Congresso, o projeto retorna ao Presidente para promulgação (promulgaria algo que anteriormente não havia sancionado). O prazo que o Presidente tem para manifestar o veto é de 15 dias após o recebimento do projeto, conforme artigo 66 § 1º (BRASIL, 1988), ou incorrerá na sanção tácita em que o silêncio do Presidente consente na aprovação do projeto de lei. O parecer expresso é o ato formal que

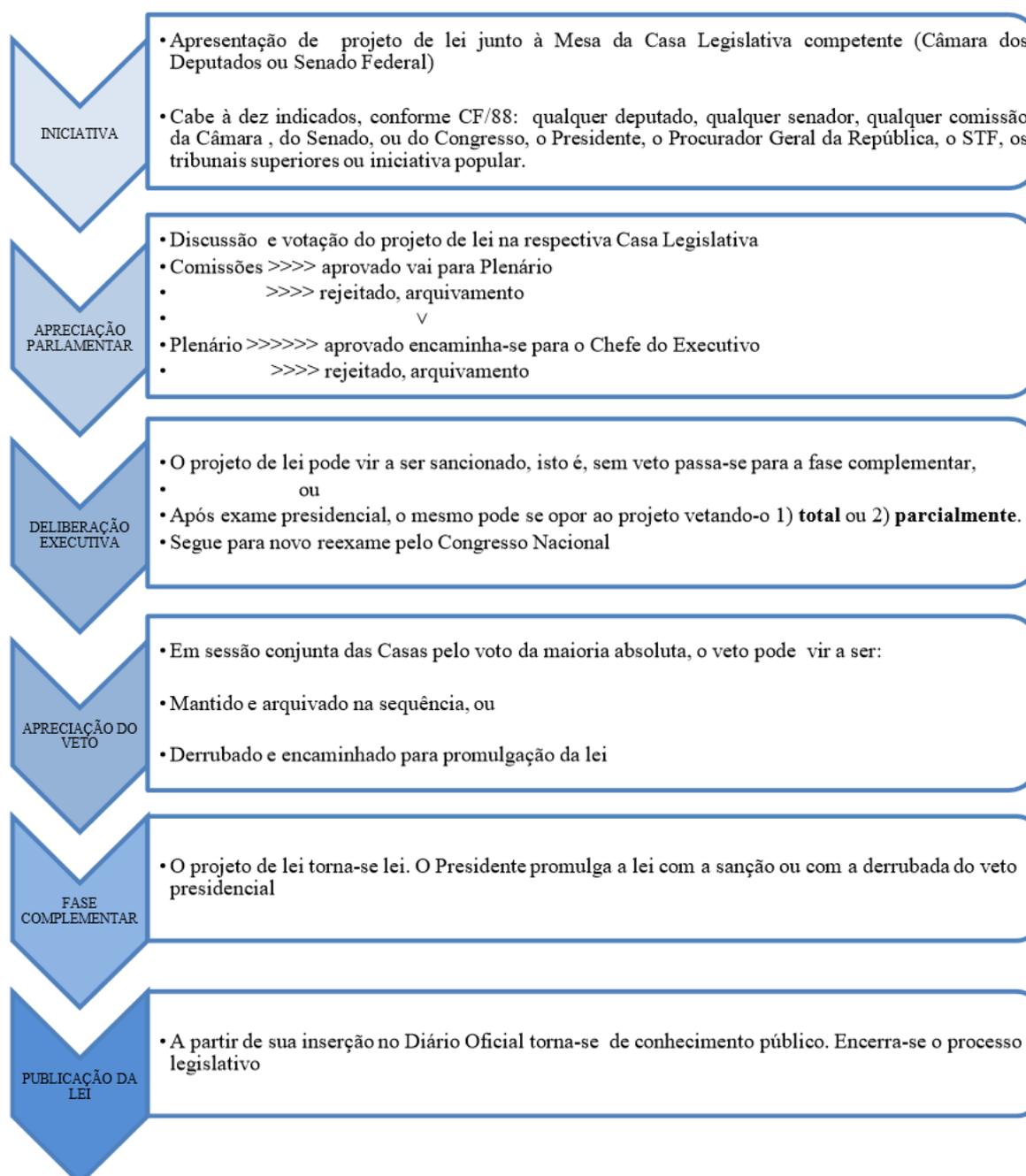
o Presidente utiliza para sancionar a lei (ato composto: vontade negativa mais comunicação fundamentada ao Legislativo), enquanto que a espécie tácita consente em seu silêncio.

O reexame pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta das casas, se faz pela apreciação do veto e não pelo projeto. Com maioria absoluta, deputados e senadores, votando separadamente em escrutínio secreto, poderão

manter o veto (projeto rejeitado) ou derrubar o mesmo (projeto aprovado). Não tendo reunião contra o veto pela maioria absoluta de ambas as casas, o veto é mantido e arquivado na sequência.

Para uma melhor compreensão, o fluxograma abaixo explica de forma resumida o procedimento legislativo desde a iniciativa do projeto de lei junto às Casas Legislativas até a possível publicação da lei em Diário Oficial da União.

Figura 1. Fluxograma do processo legislativo



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que a pretensa autonomia dos poderes esbarra na concorrência entre os mesmos no processo de governar. No momento em que decide escolher sobre o que escolher, como e quando fazê-lo ou mesmo quando trancando a pauta na decisão de vetos, o Poder Legislativo reduz a iniciativa presidencial e torna-se evidente o jogo e a agenda própria do próprio Congresso Nacional. Logo se revela a urgência de cooperação entre os poderes no processo decisório (BRAGA, 2011).

Em resumo, deduz-se ainda que do processo legislativo um veto emitido possa ser utilizado como instrumento de adiamento dos trâmites do processo decisório, ou então, como necessidade de maior revisão das normativas propositivas, e/ou ainda, caso um agravante tenha sido identificado tardiamente no processo e requeira maior debate e análise dos atos normativos. Ao analisar por exemplo, uma legislatura específica, nota-se que para além das premissas institucionais, o veto denota um aspecto político próprio. Com uma utilização contínua para a formação legislativa brasileira, o qual lhe confere uma composição híbrida (político e jurídico), importante para o ordenamento brasileiro (CIRNE, 2019). Assim, o veto coincide para uma investigação do processo decisório, de modo que se possa avaliar as políticas domésticas implementadas.

Sob uma atual legislatura pode-se buscar um padrão para a incidência dos vetos e poder compará-los com legislaturas passadas, por exemplo, ou mesmo a fim de procurar esclarecer nuances do próprio processo legislativo, os quais possam convergir na análise de um maior ou menor atrito entre os poderes executivo e legislativo. Das discussões parlamentares desde a etapa de iniciativa de projeto de lei até a apreciação em plenário, por exemplo, muito se pode depreender de um distinto projeto, podendo o mesmo sofrer várias alterações, emendas ou acréscimos. E se ao

chegar da deliberação executiva, não vindo logo a ser sancionado, vetos poderão ainda, acabar descaracterizando o teor original de tal projeto concebido na fase inicial dos trâmites.

Ao atentarmos para o fluxograma do processo legislativo conforme a figura 1, um englobamento de poderes e atores envolvidos no processo decisório deve ser levado em conta. Há o papel das Comissões, dos partidos de governo e de oposição, dos líderes de bancada, colégio de líderes, do poder persuasivo ou não do Executivo e do presidente da Câmara, dentre outros agentes atuantes nas discussões. Há também o caráter endógeno ao próprio projeto de lei, podendo ser um tema de relevante urgência ao crivo do Congresso, que tenha apelo popular ou que faça parte da agenda governamental, por exemplo. Não obstante, a própria conjuntura política e fatores internacionais podem vir a ditar os rumos sobre o processo legislativo. Tomando a análise das legislaturas do Governo Dilma somar-se-ia ainda a crise política instaurada durante o seu governo e o processo de impeachment infligido sobre o seu segundo mandato.

De Carvalho e colaboradores (2019) destacam que a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff uma acentuada fragmentação partidária, aliada a um Legislativo mais “autônomo”, dentre outros fatores, contribuíram para dificultar a gestão da presidente sobre sua coalizão de governo. No mesmo enfoque, Hebling e Contrera (2019) defendem a importância de uma maioria no Legislativo para o partido do presidente, o que lhe garantiria o sucesso presidencial, da mesma forma, que em contrapartida, para o partido (ou partidos de oposição), permitiria impor uma agenda que desafiaria as posições e agenda do presidente.

Ao buscar um padrão para a incidência de vetos sobre pautas polêmicas ou como nas que incidem sobre as contas públicas, por exemplo, a animosidade se altera

e é perceptível o atrito entre os Poderes. Além da própria pressão legislativa entre os pares, o apelo popular de movimentos cívicos e sociais pode vir a endossar o conflito e alterar o rumo das negociações no plenário. Nesse sentido, podemos citar alguns casos que reverberaram forte discussão durante os mandatos analisados, como o veto à emenda da Medida Provisória 563 que alterava as regras para a cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), tributo pago pelas empresas mineradoras aos municípios, estados e à União; e ainda, os novos marcos legais implementados durante a sua legislatura (Marco Regulatório dos Portos, Marco Legal da Biodiversidade, Marco Regulatório das ONGs e o Marco Regulatório de Ciência, Tecnologia e Inovação), dentre outros.

Em maio de 2012, durante a movimentação para sanção de lei que tratava do novo Código Florestal, pressões por parte de ambientalistas e de movimentos sociais, pressionavam a presidente para que vetasse integralmente a proposta de lei. Em contrapartida, organizações de produtores rurais e líderes da bancada ruralista, pleiteavam pela sanção integral do texto. Com projeção de luzes lançadas nas torres do Congresso Nacional, com os dizeres em inglês “New Forest Code” (Novo Código Florestal), ao lado de “Veto Dilma”, ativistas do Greenpeace manifestavam-se contrários ao Novo Código Florestal, enquanto slogans “Ô Dilma! Vetar é punir o Brasil que produz” por parte da ala de ruralistas refletia o posicionamento favorável à manutenção do projeto sem os vetos (GONÇALVES, 2012). Importante destacar que as discussões eram às vésperas da Conferência das Nações Unidas Sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), a ser realizada no mês seguinte.

Em exemplos mais recentes na política legislativa brasileira podemos citar os vetos do presidente Temer sobre a nova Lei de Imigração (sancionada com 30 trechos

vetados), e os vetos do presidente Bolsonaro sobre o novo marco regulatório legal para o saneamento básico do Brasil (sancionado com 11 vetos), além do veto parcial a projeto que determinava perdão de dívidas de igrejas e templos com a Receita Federal.

Em meio a essas discussões e variáveis que envolvem o relacionamento entre os Poderes, cabe, portanto, um olhar diferenciado sobre o veto e sua ocorrência no processo decisório, buscando possíveis padrões que possam vir a caracterizar a incidência dos mesmos. A próxima seção incumbe-se de demonstrar a metodologia aplicada na coleta e análise dos vetos, para posterior tratamento estatístico dos dados levantados.

### 3. A Tabulação dos Vetos observados nos mandatos de Dilma Rousseff

A coleta de vetos se deu nos sítios oficiais das Casas Legislativas, a saber: Câmara Federal dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional. O resultado foi a confecção de um banco de dados em que o mesmo contempla os 285 vetos ocorridos durante os Governos de Dilma Rousseff, de 1º de janeiro de 2011 a 31 de agosto de 2016.

O período analisado aborda três legislaturas na Câmara Federal. A primeira sob o comando de Marco Maia, do Partido dos Trabalhadores - PT (2011-2012), a segunda sob Henrique Eduardo Alves (2013-2014) e a terceira sob Eduardo Cunha (2015-2016), ambos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB. Já na presidência do Senado, esse período compreende as legislaturas de José Sarney (do início do Governo de Dilma Rousseff até 1º de fevereiro de 2013) e de Renan Calheiros em diante, ambos do PMDB.

A coleta de dados se deu em pesquisa documental em fontes primárias, disponibilizadas nos acervos dos sítios oficiais das duas Casas Legislativas brasileiras. Foram coletadas as fichas de tramitação dos vetos, informações de atas das sessões conjuntas do Plenário, notas taquigráficas das sessões conjuntas e dos Diários Oficiais da União.

Sobre as proposições vetadas coletamos informações que foram distribuídas em variáveis (sistematizadas na tabela 2) que permitiram analisar a incidência de vetos no processo legislativo. Tais fatores refinados e investigados para compor o banco de dados conferiram a seguinte distribuição:

- Ano do veto;

Variável categórica que contabiliza a frequência de vetos ocorridos ano a ano, de 2011 a 2016 ao término do mandato de Dilma Rousseff. No resultado de análise também é verificado a distribuição por 1º e 2º mandatos de modo a conferir eventual distinção entre os dois períodos.

- Tipo do veto, se parcial ou total;

Variável dicotômica que mensura os dois tipos de vetos, a saber: parcial ou total, resultados da deliberação executiva após exame presidencial sobre o projeto de lei.

- Assunto;

Dada a diversidade de temas, optou-se por agregar as matérias em seis assuntos gerais, a saber: administrativo, econômico, honorífico, jurídico, orçamentário e social, de modo a facilitar a análise dos vetos sob a variável das matérias dos projetos vetados.

- As espécies normativas das matérias vetadas (Projeto de Lei de Conversão - CN, Medida Provisória, Projeto de Lei da Câmara, Projeto de Lei do Senado, Projeto de Lei do Congresso Nacional;

Variável a qual distingue pelo tipo de iniciativa de projeto de lei apresentado a uma das Casas Legislativas do Brasil.

- O resultado do veto, se mantido, derrubado, prejudicado, parcial ou não apreciado;

Especifica o resultado do veto após reapreciação pelo Congresso Nacional.

- Autoria do projeto;

Busca-se com essa análise avaliar o peso da autoria de um projeto apresentado.

O quadro abaixo resume o esquema proposto pelo presente trabalho para a análise dos vetos presidenciais:

Tabela 2. Variáveis na distribuição dos vetos

Ano	Tipo de veto	Espécies normativas	Resultado do veto	Autoria do projeto	Temas dos projetos
Variável categórica	Variável dicotômica	Variável categórica	Variável categórica	Variável categórica	Variável categórica
2010 até 2016	Parcial ou Total	Da iniciativa de quem apresenta o projeto de lei	Mantido, derrubado, prejudicado, parcial, não apreciado	Se partidos políticos, Câmara, iniciativa presidencial	Pertinente ao assunto do projeto de lei

Fonte: Elaboração própria.

Em resumo, a apuração dos dados se dá sobre seis variáveis. Pertinente ao ano, a primeira variável permite a somatória dos vetos emitidos durante as legislaturas analisadas. A partir da tabulação e disposição dos mesmos numa tabela do *Software* Microsoft Excel 2016 segue-se a identificação e análise das variáveis seguintes, que irá discutir a partir daí as tipologias, espécies normativas, resultados sobre as apreciações de cada veto, a autoria e tema dos projetos.

Ao acessar o site institucional do Congresso Nacional no campo 'Matérias Legislativas' encontram-se dispostos alguns tópicos dos trabalhos legislativos da Casa como Matérias Orçamentárias, Medidas Provisórias e os próprios Vetos. Uma vez direcionado ao campo dos Vetos, a disposição dos mesmos apresentará informações gerais pertinentes ao veto, como número, ementa, matéria vetada e se for o caso, norma gerada. E ao acessar um veto específico, informações adicionais podem ser verificadas, como por exemplo, assunto do veto, tramitação nas Casas, dispositivos, documentos e estudos relacionados a particularidade de cada um. Com isso a tarefa inicial se deu em separar e selecionar os vetos das legislaturas do Governo Dilma e dispô-las numa tabela do Excel para apuração dos dados. A partir daí, a análise se dá sobre as variáveis distintas de cada veto em particular.

Para as variáveis do ano, tema dos projetos e tipo de veto (se parcial ou total), buscou-se extrair um percentual das incidências e dispô-las numa nova tabela para apresentação dos resultados (tabelas 3 e 4 respectivamente).

A seguir, do total dos vetos segundo as espécies normativas (iniciativa de quem apresenta o projeto de lei), compõe-se uma nova tabela com os resultados (tabela 5).

A penúltima tarefa, para a análise da apreciação dos resultados sobre cada veto, se dá utilizando a medida estatística do teste do qui-quadrado de Pearson ( $\chi^2$ ) de modo a verificar as frequências observadas e esperadas entre as variáveis categóricas dispostas (conforme apresentada na tabela 6).

A técnica do teste do qui-quadrado ( $\chi^2$ ) permite identificar se há associação entre a variável ano em que ocorreram (frequências observadas) e os resultados (frequências esperadas) do veto quanto à análise pelo Congresso Nacional (se mantido, prejudicado, não apreciado ou parcial). "Trata-se de um teste de hipótese, onde, a partir de equações matemáticas, calcula-se o valor do qui-quadrado (PINHEIRO; VIEIRA, 2018, p. 166)". Por convenção acadêmica, estipula-se o valor de 0,95 como nível de confiança nas associações, ou seja, o que extrapolar a maior ou menor a esse valor, considera-se um resultado crítico. Além dessa afirmação de que houve associação entre o resultado das frequências é necessário verificar se houve um valor muito discrepante nas distribuições analisadas que ocorreram estas associações e em que pares houve tal dispersão, as quais se houver, se chamariam de 'resíduos padronizados'. Da mesma forma que o valor do qui-quadrado, realiza-se o cálculo do resíduo padronizado utilizando fórmula matemática, e os valores que forem encontrados entre +1,96 e -1,96 e um intervalo de confiança de 95% estariam dentro de um padrão aceitável, sendo o que extrapolar a maior ou menor desse limite, os responsáveis pela associação entre as distribuições.<sup>2</sup>

Por fim, o trabalho ainda contribui em analisar por autoria do projeto e apresenta a incidência que se deu dentre os mais expressivos agentes envolvidos nos trâmites processuais legislativos.

2 Para um estudo mais aprofundado sobre o teste do qui-quadrado de Pearson ( $\chi^2$ ), ver por exemplo (Levin, *et al.*, 2012; Pinheiro, Vieira, 2018).

A seguir, a próxima seção destaca os resultados preliminares da análise e por meio deles, busca verificar se há um padrão para a incidência e distribuição dos vetos ocorridos durante os governos de Dilma Rousseff, além da dimensão dessa relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

## 4. Resultados preliminares

Um dos resultados preliminares consistiu em fazer um levantamento da quantidade de vetos ocorridos ano a ano, o qual é demonstrado na tabela 3 abaixo:

Tabela 3. Frequências dos vetos por ano

Ano	Total de vetos
2011	13%
2012	19%
2013	20%
2014	13%
2015	22%
2016	13%
TOTAL:	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações obtidas no site do Congresso Nacional (<https://www.congressonacional.leg.br/portal/>)

Na tabela 3 vemos a quantidade de vetos em cada ano. Chama a atenção o crescente aumento de vetos perpetrados a partir de 2012 e redução em 2014, ano que culmina em período eleitoral e disputa do presidente para seu segundo mandato. Da quantidade a menor em 2016 também é oportuno ressaltar o tempo abreviado de sua gestão por processo de impeachment.

Dividindo-se por mandatos, o primeiro considerando o período de 2011 a 2014 atingi o número de 185 vetos, sendo 138 parciais e 47 totais. Quanto ao segundo mandato compreendendo os dois anos seguintes na

tabela – 2015/2016 – perfaz 100 vetos, sendo 79 parciais e 21 totais.

Na tabela 4 abaixo, verifica-se a distribuição dos 285 vetos por assunto da matéria do projeto. Percebe-se que dos vetos totais ocorreram em maior percentual sob a temática social, enquanto que os de cunho econômico tiveram maior alcance para vetos parciais. Totalizaram 217 vetos parciais e 68 vetos totais sob o exame presidencial na conjuntura política analisada, os quais somados computam os 285 vetos ocorridos nas duas gestões da presidente Dilma Rousseff.

Tabela 4. Total de vetos por assunto e percentual de ocorrência

	Veto Parcial		Veto total	
	N	%	N	%
Administrativo	36	17	14	21
Econômico	82	38	07	10
Honorífico	01	00	03	04
Jurídico	30	14	12	18
Orçamentário	14	06	01	01
Social	54	25	31	46

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações obtidas no site do Congresso Nacional (<https://www.congressonacional.leg.br/portal/>)

Quanto às espécies normativas o resultado configurou-se a seguir:

Tabela 5. Resultados dos vetos segundo as espécies normativas

	Projetos de Lei da Câmara			Projetos de Lei do Senado			Projeto de Lei do Congresso Nacional			Medidas Provisórias		Projetos de Lei de Conversão	
	Parcial/ Prejudicado	Não apreciado	Mantido	Prejudicado	Não apreciado	Mantido	Não apreciado	Mantido	Não apreciado	Mantido	Não apreciado	Mantido	Mantido
2011	-	16	-	-	5	-	2	-	-	-	14	-	-
2012	-	25	-	1	13	-	3	-	-	-	11	-	-
2013	-	7	14	-	3	14	-	1	-	-	11	8	-
2014	-	-	17	-	-	8	1	1	-	10	-	-	-
2015	2	1	16	1	-	17	1	3	3	20	-	-	-
2016	-	6	10	-	1	5	-	1	1	12	-	-	-

Fonte: elaboração própria, a partir de informações obtidas no site do Congresso Nacional (<https://www.congressonacionalleg.br/portal/>).

Percebe-se a materialização de Medidas Provisórias vetadas a partir de 2014, as quais vale ressaltar, conforme a Constituição, “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 (BRASIL, 1988, Art. 62)”, ou seja, é um instrumento com força lei, por meio da qual o Presidente instiga efeitos imediatos. Contudo, segundo o processo legislativo depende de aprovação do Congresso Nacional para efetivação da lei em até 120 dias, caso contrário expiraria e deixaria de produzir efeitos.

A adoção por Medidas Provisórias revela certa animosidade entre os Poderes, pois o Presidente, ao fazer o uso deste instrumento para implementar políticas imediatas, força a análise do Congresso, haja visto que pode ocorrer o trancamento de pauta após 45 dias depois da publicação da medida, obrigando os parlamentares a priorizarem sua análise. O uso desmedido, ainda pode incorrer no descontentamento por parte do Legislativo, o qual se obriga a discutir leis quando as mesmas já chegam determinadas pelo presidente da República.

Quanto aos termos ‘não apreciação’ e ‘manutenção’ dos vetos podem ser interpretados como decisões distintas no processo legislativo. A não deliberação dos vetos acarreta no acúmulo de vetos por apreciação (chamados vetos frios) o que pode caracterizar a não observância do cumprimento dos prazos por parte dos parlamentares no papel de analisar as matérias de veto nos prazos estabelecidos. Contudo, a não decisão sobre o acúmulo de vetos não apreciados já imprimiria caráter de avaliação parlamentar, conforme afirmação do deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP): “quando o Parlamento não avalia o veto é porque esse veto não está incomodando. Isso não provoca insegurança jurídica, a lei continua valendo. Então, não acho que é por conta da relação de forças que não foram votados os vetos (Agência Câmara Notícias, 08/10/2010)”.

Já a manutenção pelos vetos presidenciais levanta hipóteses de o porquê o Congresso não derrubaria os vetos apostos pelo Presidente da República a seus projetos de lei. Paiva (2011) ao avaliar a dinâmica da 53ª Legislatura do Congresso Nacional conclui, por exemplo, que dentre as hipóteses para o adiamento das sessões conjuntas para avaliação dos vetos decorreria da falta de interesse parlamentar em acatar decisões quando não há incentivos eleitorais, ou mesmo visibilidade, já que as votações dependem de maioria absoluta das Casas e feitas sob escrutínio secreto.

Tempo, visibilidade e incentivos eleitorais são variáveis que podem interferir na dinâmica legislativa da apreciação dos vetos, afetando a chance com que o Congresso Nacional não derrube os vetos presidenciais. Isso explica, por exemplo, no caso específico da apreciação durante a 53ª Legislatura, analisada no trabalho de Paiva (2011), por que o Poder Legislativo não apresentou ponderações ao Poder Executivo, embora pudesse fazer contrapesos, mantendo 100% dos vetos e escolhendo em sua liberdade política opção em não derrubar nenhum veto presidencial.

Referente ao termo veto prejudicado, por sua vez, considera-se que o veto incorreu em proposição idêntica a outra aprovada ou rejeitada na mesma sessão legislativa conforme apregoa os artigos 163 e 164 do Regimento Interno da Câmara, ou ainda aquele que tiver substitutivo aprovado ou for semelhante a outro considerado inconstitucional ou que o objeto perdeu a oportunidade (Regimento Interno da Câmara, 2012, Art. 163, 164).

Quanto à percepção dos resultados dos vetos na fase de apreciação, momento em que o Congresso Nacional decide sobre a deliberação executiva, o trabalho buscou verificar pontos de discrepância entre as frequências observadas e as esperadas, ou seja, os valores obtidos direto do banco de dados (resultado do veto ano a ano

$X$  total da conjuntura) e as frequências esperadas em um teste de associação entre variáveis categóricas. Com isso, por meio da análise dos resíduos padronizados,

pode detectar se houve alguma discrepância entre os valores (CORDEIRO; LIMA NETO, 2006), tal como se observa na tabela 6 abaixo.

Tabela 6. Análise dos resultados dos vetos durante o período Dilma Rousseff

Resíduos padronizados	Não apreciado	Mantido	Prejudicado	Parcial
2011	5,21	-4,51	-0,62	-0,36
2012	6,03	-5,40	0,59	-0,43
2013	-0,84	0,89	-0,78	-0,45
2014	-3,76	3,46	-0,62	-0,36
2015	-4,33	3,49	1,62	1,64
2016	-1,94	1,83	-0,62	-0,36

$\chi^2$  186,92

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 6 demonstra um padrão relativamente claro na distribuição dos resíduos padronizados dos vetos não apreciados e nos vetos mantidos, pois nessas duas categorias encontramos valores bastante acima do limite de  $\pm 1,96$ , e claramente invertidos quando se observa os dois primeiros anos de cada mandato: no primeiro biênio (2011-2012) há uma concentração dos vetos não apreciados (resíduos positivos de 5,21 e 6,03), e, ao mesmo tempo, verifica-se uma tendência aos casos se afastarem da posição “veto mantido”, uma vez que ali os resíduos significativos são negativos (-4,51 e -5,40). Essas tendências se invertem de modo bem claro nos dois anos do segundo mandato. Observando apenas os resíduos padronizados para os anos de 2014 e 2015, temos uma clara tendência à manutenção nos vetos pelo congresso (3,46 e 3,49, positivos), e ao mesmo tempo, tendência à fuga dos casos da posição “não apreciado”.

Portanto a tendência exposta na tabela 6 revela maior incidência para não apreciação dos vetos nos dois primeiros anos da gestão de Dilma Rousseff, enquanto que a manutenção do veto presidencial se deteve com maior frequência entre os anos de 2014 e 2015. Vale destacar também que nos mandatos de 2013 e 2016

não encontramos resíduos padronizados significativos ao cruzar a variável ano com o resultado do veto. Isso significa que, do ponto de vista estatístico, não há uma relação entre essas categorias, e o resultado da apreciação do veto pode estar relacionado com outros fatores além do tempo.

No tocante à variável por autoria do projeto, a maioria dos vetos se deu sobre os de autoria do presidente da República (88), seguido de projetos de Comissões específicas (30) e da Câmara dos Deputados (20), dentre os mais expressivos na somatória geral. Em se tratando de partidos políticos, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB contabilizou o maior número de ocorrências (27), seguido pelo Partido dos Trabalhadores - PT (19), Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB (17), Partido Trabalhista Brasileiro - PTB (11) e Partido Socialista Brasileiro - PSB (09).

Dentre os parlamentares em que resultaram maiores proposições vetadas a pesquisa revelou o Senador Marcelo Crivella (Partido Liberal - PL em 2011/2012; migrando posteriormente para o Partido Republicano Brasileiro - PRB em 2013) e o Senador Paulo Paim do

Partido dos Trabalhadores – PT, ambos com 4 ocorrências. Com 3 ocorrências sinalizaram projetos vetados do Deputado Alex Canziani, do PTB e dos senadores Cristóvão Buarque, do PDT (Partido Democrático Trabalhista), Renato Casagrande, do PSB, e Renan Calheiros e Romero Jucá, ambos do PMDB.

Em se tratando de partidos, a análise da ocorrência dos vetos, embora a preponderância dos partidos PT/PMDB/PSDB se sobressaia na somatória geral em relação aos demais partidos, o que se surpreende em relação sobre esta variável de autoria dos projetos vetados é a maioria advir sobre os de autoria presidencial, bem como a crescente evolução sobre essa incidência que resultou em 8 vetos computados em 2011, 7 em 2012, 8 em 2013, 16 em 2014, 29 em 2015 e 20 em 2016.

## 4.1 Consensos da aplicabilidade?

Ao retratar a incidência de vetos presidenciais no Congresso Nacional este trabalho procurou verificar um padrão sobre a distribuição dos vetos ocorridos durante o governo Dilma Rousseff. A tarefa demonstrou haver uma instabilidade no processo decisório e uma não continuidade dada às características distintas entre seus dois mandatos executivos.

A segunda gestão revela, por exemplo, a incidência de Medidas Provisórias vetadas, a temática social obtendo maior incidência na pauta sobre assuntos econômicos, perfazendo 29 vetos contra 9 questões incididas na área econômica (na primeira gestão somaram-se 63 vetos na temática econômica contra 20 de cunho social) e uma mudança sobre a análise dos resultados do veto no Congresso que passam de não apreciados para manutenção dos vetos emitidos.

Embora aspectos exógenos não tenham sido avaliados no presente estudo, como eventos externos ao âmbito

legislativo, mas que de certa forma caracterizaram os mandatos de Dilma Rousseff como as Jornadas de Junho de 2013, Copa do Mundo 2014, Olimpíadas do Rio de Janeiro, denúncias de corrupção na Petrobrás e a Operação Lava-Jato do Ministério Público Federal, é interessante notar o excelente índice de popularidade da presidente com 78% de aprovação em pesquisa realizado pelo CNI-Ibope em dezembro de 2012<sup>3</sup> e a vertiginosa queda para 13% em março de 2015 de acordo com pesquisa do Datafolha<sup>4</sup>. Todos esses fatores são aspectos que eventualmente afetam a relação poder executivo e legislativo, e podem estar na origem dos padrões que estamos examinando, muito embora a realização dessa concatenação em termos empíricos requer um desenho de pesquisa diferente do que o proposto nessa investigação. Novas respostas podem ser trabalhadas em futuras pesquisas ao abordar outros fatores na análise da ocorrência de vetos, bem como na análise do conteúdo de cada veto, por exemplo, ou de tramitações em regime de urgência e/ou pautas potencialmente polêmicas.

Ainda assim, podemos pensar que a política doméstica também reflete num maior atrito entre os Poderes. Com popularidade em baixa, o Congresso pode vir a se articular de maneira mais impositiva, obstaculizando as ações do Presidente e impondo sua agenda de reformas (SCHREIBER; FELLET, 2015). Na prática, o que determina o Poder mais proeminente pode vir a ser a conjuntura política. No caso das legislaturas analisadas é de consenso que uma instabilidade política democrática instaurava-se resultante de uma queda de braço entre o Executivo e o Legislativo, sobretudo no que concerne o processo decisório legislativo (PINHEIRO, VIEIRA, 2015; SINGER, 2015; DE CARVALHO, *et al.*, 2019; ALVES, SANTANA, 2020). Num embate

3 Pesquisa CNI – IBOPE: avaliação do governo – (dezembro 2012). – Brasília: CNI, 2012. Disponível em: <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_24/2012/12/14/52/20121214161201397964e.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2012/12/14/52/20121214161201397964e.pdf)>

4 AVALIAÇÃO DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF – INSTITUTO DATA FOLHA/MARÇO DE 2015. Disponível em:< [http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/03/18/avaliacao\\_presidente\\_dilma\\_site.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/03/18/avaliacao_presidente_dilma_site.pdf) >.

ocorrido entre Governo e Senado ocorrido em março de 2015 com relação a projeto de lei que visa regulamentar a lei que permite Estado e municípios de negociarem as suas dívidas com a União, o presidente do Senado Renan Calheiros (PMDB-AL) reiterou sua fala: “Se a presidente vetar, o Congresso recuperou o poder de dar a última palavra nas matérias legislativas. Portanto, a palavra final será do Congresso Nacional (AGÊNCIA SENADO, 25/03/2015)”. A ‘convivência harmônica’ entre os Poderes conforme cita o senador passa por um momento em que o Congresso precisa reiterar seu poder argumentativo e legislador.

Hall e Taylor (2003) apontam para a ênfase no modo como os partidos políticos estruturam as deliberações, bem como fatores ligados as suas organizações como ideologia, disciplina, programa partidário e coligações perfaz com que atuem no comportamento dos indivíduos buscando maximizar suas preferências dentre as escolhas possíveis.

No intuito de descentralizar o poder auferido ao Congresso Nacional, uma vez enfraquecido durante o período militar, a Constituição de 1988 aprovou medidas que estabeleciam que as Comissões temáticas pudessem analisar e conseqüentemente aprovar/vetar projetos de lei sem a anuência direta do Congresso. Ao se especializar na área que se restringe uma determinada comissão, nota-se que parlamentares constroem os partidos para que permaneçam nestas comissões dado o seu conhecimento especializado. Nota-se que os partidos podem “influenciar diretamente o processo legislativo das comissões e a produção de políticas públicas” (AGUIAR, 2013, p.139) e que o processo legislativo seria controlado por distintos parlamentares, membros do colégio de líderes, que de maneira desigual, centralizariam para si os trabalhos na tomada de decisões.

Assim, no âmbito das Comissões temáticas permanentes destacam-se alguns atores-chave no processo

decisório, a saber: o presidente da Câmara dos Deputados, o presidente de comissão, líderes e vice-líderes partidários, relatores de proposições nas comissões e os líderes de Governo e Oposição. Cada qual com seu poder de influência testificam que não só no âmbito do Congresso Nacional, mas também nos trabalhos das Comissões, que a centralização do processo decisório está nas mãos de determinado grupo de parlamentares, que logram o poder de decidir influenciando mais decisivamente no processo legislativo que demais atores envolvidos (AGUIAR, 2013).

Já a questão da não derrubada dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional tem na falta de incentivos eleitorais uma de suas variáveis atenuantes no momento de apreciação dos vetos. Diferente do momento da votação em plenário em que os parlamentares votam os projetos podendo reclamar crédito pela aprovação, não se vê o mesmo entusiasmo quando os mesmos retornam para nova apreciação pelo Congresso após veto presidencial. Paiva (2011) após analisar a 53ª Legislatura em que o Poder Legislativo não se utilizou do sistema de derrubada de vetos, tendo mantido 100% dos que foram apreciados defende que além dos indicativos eleitorais, outras questões contribuem para o não interesse dos parlamentares, como a demora na apreciação dos vetos, a exigência de uma maioria absoluta para votação e a exigência de escrutínio secreto por determinação constitucional, o que não dá visibilidade à atuação parlamentar.

Outro ponto é que mesmo em questões de interesse regionais, a coesão partidária se reflete com maior relevância no âmbito federal, ou seja, o peso nas negociações da agenda concreta podem vir a favorecer oportunidades de veto mesmo que afetem negativamente em arenas decisórias territoriais dada a lealdade aos seus respectivos líderes partidários (ARRETCHE, 2007).

Por fim, outro aspecto percebido é a ‘infusão institucional’ em que opera os Poderes, tendo o Executivo conser-

vando-se em ações legislativas, e o legislativo ao mesmo tempo atuando da função executiva quando na negociação na formação dos ministérios (PEREIRA, 2016).

## 5. Conclusões

Ao analisar a ocorrência de vetos no Parlamento, o presente trabalho pode constatar que as variáveis não incidiram numa linearidade na tomada de decisões, verificando que os governos de Dilma Rousseff foram distintos e que as decisões pela apreciação dos vetos também de igual forma tomaram rumos diferentes.

Os testes de associação estatística aplicado no estudo dos vetos revelaram tendências de casos que se concentraram numa mudança de posição ao tomarmos os dois mandatos da presidente Dilma Rousseff. A aplicabilidade dos padrões mensurados na pesquisa indicou que não houve um padrão contínuo ano a ano na distribuição e ocorrência dos vetos e que dado o modo distinto entre as duas legislaturas do Congresso Nacional a tomada de decisões rumou para uma atitude contrária à gestão anterior se compararmos os mandatos de José Sarney e Renan Calheiros, ambos a frente da presidência do Congresso Nacional.

A maior incidência de vetos em 2015 revela nova postura da presidente frente aos projetos e sua relação com o Poder Legislativo, o que fica nítido em comparação aos vetos aplicados em 2014 (37) e os ocorridos em 2015 (64). O atrito entre os poderes nesse sentido além do aumento significativo da incidência dos vetos também decorre de outros fatores, como a vitória apertada no pleito de 2º turno nas eleições de 2014 e a nova composição ministerial que a presidente estruturou para o seu segundo mandato executivo.

Soma-se ainda o fato da base aliada ter-se fragmentado em sua composição do quadro governamental com a

fuga de partidos até então parceiros para a ala oposicionista. Logo um padrão conflituoso pode-se evidenciar na relação entre Executivo e Legislativo tomando as decisões perpetradas sobre a análise dos vetos.

Ao analisar os resultados evidenciou-se que no primeiro mandato o parlamento não apreciou mais vetos do que manteve. Enquanto que no segundo mandato houve o contrário, o parlamento vetou mais do que não apreciou. Isso mostra que houve uma modificação no padrão de gestão da coalizão governista entre os dois mandatos.

Percebe-se que há uma política de vetos distinta aplicada na análise da relação Executivo *versus* Legislativo em que o veto acaba cumprindo duas funções assimétricas: uma ideal, em que o veto cumpre um mecanismo normal da interação entre os dois poderes, ou seja, as instituições políticas funcionam normalmente tendo no veto um papel de administrar o equilíbrio entre os Poderes, mesmo que o atrito seja evidenciado em maior ou menor grau em dado mandato executivo/legislativo; e uma função real, esta na qual se materializa o veto como instrumento de barganha política. Nesse sentido, várias combinações possíveis podem suscitar os critérios adotados, como ano eleitoral, agenda de governo, arranjo institucional ou qualidade da liderança.

Ao analisar todo o processo legislativo em que tramita um determinado projeto de lei, bem como no número de atores envolvidos no seu processo legislativo pode-se perguntar se haveria a necessidade ou previsibilidade de ainda ocorrerem vetos. Um desenho institucional não muito funcional revela que o veto pode produzir resultados e que numa dada legislatura revele tendências, qualidade de liderança na relação entre os Poderes e governabilidade sem paralisia decisória.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Osmar de Oliveira. (2013), “Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes”, *E-Legis*, Brasília, n. 12: p. 137-152.
- ALVES, Alline Cardim; SANTANA, Liz Marina Tamião. (2020), “A cidadania bloqueada e seus efeitos na crise jurídica e política no Brasil”. *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, v. 12, n. 24: p. 323-337.
- ARRETCHE, Marra. (2007), “The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period”. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v.1, n.2: p. 44-73.
- BRAGA, Ricardo de João. (2011), *O Processo Decisório Legislativo na Criação e Reforma do Bacen e do CMN em 1964 e 1994: incerteza, cooperação e resultados legislativos*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ.
- CIRNE, Mariana Barbosa. (2019), “A relevância jurídica dos vetos presidenciais”. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 56, n. 224: p. 105-126.
- COOLEY, Thomas. (2002), *Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos*, Morada Nova, Ed Russel.
- CORDEIRO, Gauss Moutinho; LIMA NETO, Eufrásio de Andrade. (2006), *Modelos Paramétricos*. Recife: Universidade Federal Rural de Pernambuco, Departamento de Estatística e Informática.
- DE CARVALHO, Valter Rodrigues; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; CARLOGMANO, Márcio Cunha. (2019), “Presidencialismo de Coalizão em Tempos de Crise Institucional: Relação Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016- 2018)”. *Revista Política Hoje*, v. 28, n. 2: p. 59-78, dez. 2019.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. (1989), *Curso de direito constitucional*. 17ª ed. São Paulo: Saraiva.
- \_\_\_\_\_. (2002), *Do processo legislativo*. 5ª ed., São Paulo: Saraiva.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003), “As Três Versões do Neo-Institucionalismo”. *Lua Nova*, n. 58: p. 193-223.
- HEBLING, Matheus Lucas; CONTRERA, Flávio. (2019), “Presidential Power, Vetoes, and Public Policy: A Comparative Study between Brazil and the United States”. *Rev. mex. cienc. polít. soc.*, v. 64, n. 237: p. 269-292.
- LEVIN, Jack; FOX, James Alan; FORDE, David. (2012), *Estatística para Ciências Humanas*. 11ª ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil.
- LOEWENSTEIN, Karl. (1965), *Political Power and the governmental process*. 3ª ed. Chicago, The University of Chicago Press.
-

- MAINWARING, Scott. (1993), “Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil”. Lua Nova, n. 28-29: p. 21-74.
- MOYA, Mauro Assumpção. (2005), *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese de Doutorado apresentada na USP – Departamento de Ciência Política. São Paulo.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues. (1996), *Processo Legislativo: contribuição ao debate*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- OLIVETTI, Nino. (2007), “Verbete Processo Legislativo”, in BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.), *Dicionário de Política*, 13 ed., Brasília, Universidade de Brasília.
- PAIVA, Vera Lucia Barcelos de. (2011), *Dinâmica legislativa da apreciação dos vetos: tempo, visibilidade e incentivos fiscais*. Monografia do Curso de Especialização em Gestão Legislativa. UnB: Brasília.
- PEREIRA, Marco Aurélio. (2016), *Apreciação de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional Brasileiro: poder de agenda do legislativo, não decisão e obsolescência do veto*. Dissertação (Mestrado) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - Cefor.
- PINHEIRO, Tiago Roberto; VIEIRA, José Carlos. (2018), *A mídia brasileira no impeachment de Dilma Rousseff*. Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança, vol. 1, n. 2: p. 151-180, jul./dez. 2018.
- RICCI, Paolo. (2003), “O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?” *Dados*, v. 46, n. 4: p. 699-734.
- RUBIATTI, Bruno de Castro. (2017), “Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro”. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, n. 23: p. 35-74.
- SINGER, André. (2015), “Cutucando onças com varas curtas: ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”. *Novos estudos CEBRAP*, n. 102: 39-67.

#### **Outras Fontes:**

- AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. (2010), *Reportagem - Idhelene Macedo /Rádio Câmara. Vetos não deliberados podem ser discutidos na próxima legislatura*. Câmara dos Deputados – 08/10/2010. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/143418-vetos-nao-deliberados-podem-ser-discutidos-na-proxima-legislatura/> >.
- AVALIAÇÃO DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF. (2015), Instituto Data Folha, março de 2015. Disponível em: < [http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/03/18/avaliacao\\_presidente\\_dilma\\_site.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/03/18/avaliacao_presidente_dilma_site.pdf) >.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contêm as emendas constitucionais posteriores*. Brasília, DF: Senado Federal.
- GONÇALVES, André. (2012), *Dilma Rousseff e os caminhos para o novo Código Florestal*. Gazeta do Povo,

Vida Pública, 12 mai, 2012. Disponível em: < <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/dilma-rousseff-e-os-quatro-caminhos-para-o-novo-codigo-florestal-1r38iicrm80j7wdqgb7cbo3m6/>>.

PESQUISA CNI – IBOPE: avaliação do governo. (2012), Brasília: Confederação Nacional da Indústria - CNI, dezembro de 2012. Disponível em: <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_24/2012/12/14/52/20121214161201397964e.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2012/12/14/52/20121214161201397964e.pdf)>.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2012), Câmara dos Deputados. Brasília: Edições Câmara, 9ª ed.

SENADO NOTÍCIAS. (2015), Rodrigo Baptista. Projeto que permite renegociação de dívidas será votado rapidamente, diz Renan. Senado Federal, Agência Senado, 25/03/2015. Disponível em < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/03/25/projeto-que-permite-renegociacao-de-dividas-sera-votado-rapidamente-diz-renan>>.

SCHREIBER, Mariana; FELLET, João. (2015), Quem manda mais no presidencialismo: Presidente ou Congresso? BBC Brasil, 1º de Abril de 2015. Disponível em <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150331\\_analise\\_quem\\_manda\\_mais\\_presidencialismo\\_ms\\_jf\\_lgb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150331_analise_quem_manda_mais_presidencialismo_ms_jf_lgb)>.

---