

CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL - UNINTER
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ALEX DAL GOBBO ABI

**PARLAMENTO COMO AGENTE DE VETO: A OCORRÊNCIA
DE VETOS NAS RELAÇÕES EXECUTIVO
VERSUS LEGISLATIVO DURANTE OS
MANDATOS DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016)**

Curitiba

2017

ALEX DAL GOBBO ABI

**PARLAMENTO COMO AGENTE DE VETO: A OCORRÊNCIA
DE VETOS NAS RELAÇÕES EXECUTIVO
VERSUS LEGISLATIVO DURANTE OS
MANDATOS DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
com requisito parcial à obtenção do grau de
Bacharel em Ciência Política pelo Centro
Universitário Internacional – UNINTER.

Orientador: Lucas Massimo

Curitiba

2017

RESUMO

O trabalho visa fazer uma análise da prática de política de vetos no Congresso Nacional brasileiro, estabelecendo um diálogo com as interpretações que a Academia vem tratando sobre o tema. Um dos objetivos é verificar em que medida se sustenta a ocorrência e distribuição de vetos no Parlamento, tomando os governos de Dilma Rousseff (2011-2014/2015-2016) como recorte temporal. A hipótese é de que por meio da prática de vetos possa-se mensurar um maior atrito entre os Poderes Executivo *X* Legislativo no processo decisório durante a gestão analisada. Por meio de pesquisa quantitativa utilizando abordagens estatísticas e pesquisa documental de fontes primárias digitais o trabalho confecciona um banco de dados sobre cada veto e suas variáveis possibilitando desta forma que se chegue a um consenso da aplicabilidade dos mesmos no Congresso Nacional. As principais conclusões indicam que não houve um padrão contínuo ano a ano na distribuição dos vetos e de que um maior atrito no papel dos tomadores de decisão repercutiu de modo distinto entre as duas legislaturas do Congresso Nacional.

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

ABSTRACT

The paper aims to make an analysis of the practice of vetting policy in the Brazilian National Congress, establishing a dialogue with the interpretations that the Academy has been dealing with on the subject. One of the objectives is to verify the extent to which the occurrence and distribution of vetoes in Parliament is sustained, taking the governments of Dilma Rousseff (2011-2014 / 2015-2016) as a temporal cut. The hypothesis is that through the practice of vetoes it is possible to measure a greater friction between the Executive X Legislative Powers in the decision making process during the analyzed management. Through quantitative research using statistical approaches and documentary research of digital primary sources, the work makes a database on each veto and its variables, thus enabling a consensus to be reached on their applicability in the National Congress. The main conclusions indicate that there was not a continuous pattern year by year in the distribution of vetoes and that a greater friction in the role of the decision makers had a different repercussion between the two legislatures of the National Congress.

Keywords: Executive-Legislative Relationship; Decision-making process; Legislative procedure; *Veto players*; veto power.

Relação de figuras e tabelas

Figura 1. Fluxograma do processo legislativo	p.23
Figura 2. Captura de tela de modelo de projeto de lei disponível no site do Senado Federal	p.26
Tabela 3. Variáveis na distribuição dos vetos	p.28
Tabela 4. Frequências dos vetos por ano	p.29
Tabela 5. Total de vetos por assunto e percentual de ocorrência	p.30
Tabela 6. Resultados dos vetos segundo as espécies normativas	p.31
Tabela 7. Análise dos resultados dos vetos durante o período Dilma Rousseff.....	p.34
Tabela 8. Total de vetos nos governos posteriores ao regime militar (1985-2010) ..	p.36
Tabela 9. Análise dos resultados do veto em relação aos Governos Lula e FHC	p.36

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	7
3. PROCESSO LEGISLATIVO E OS VETOS	17
4. A TABULAÇÃO DOS VETOS OBSERVADOS NOS MANDATOS DE DILMA ROUSSEFF	25
4.1 RESULTADOS PRELIMINARES	29
4.2 CONSENSOS DA APLICABILIDADE?	35
CONCLUSÕES.....	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40
OUTRAS FONTES	42

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, 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 o Governo 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 como 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 (1998), 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 e as interpretações que a Academia confere ao termo. Como justificativa o trabalho se sobressai devido à relevância temática e metodológica. Existe a preocupação em contribuir na ampliação do conhecimento dos fatores explicativos para o fenômeno do veto no processo político brasileiro. Ademais, o enquadramento da pesquisa é claro, pois foca no eixo Parlamento X Executivo de modo a verificar práticas de veto que ocorrem neste englobamento de mundos. Acredita-se ainda que o trabalho possa contribuir academicamente para futuros novos trabalhos de pesquisa.

A pergunta/problema que este trabalho busca responder é: como se deu a ocorrência e distribuição de vetos durante o Governo Dilma? A hipótese é de que o processo de vetos que se deu durante seu governo, possa denotar um maior atrito entre os Poderes no processo decisório durante sua gestão.

De modo a verificar a convergência dos vetos na Câmara Federal, procura-se fazer uma reflexão da relação entre os Poderes e sua relação na prática de emissão de vetos. Para operacionalizar uma mensuração empírica das tensões (ou atritos) que marcaram a relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff será feita uma pesquisa quantitativa dos vetos emitidos de modo que seja possível traçar as variáveis e o modo de ocorrência de cada veto, possibilitando desta forma que se chegue a um consenso da aplicabilidade de vetos na Câmara.

A proposição da pesquisa apresentada por este trabalho é um estudo da ocorrência de vetos na Câmara Federal, utilizando uma metodologia quantitativa por meio de análise estatística. O levantamento documental e bibliográfico será de literatura abrangente sobre vetos. Já os dados estatísticos servirão para operacionalizar as ocorrências de veto. As fontes serão consultadas nos sites oficiais da Câmara Federal, Senado Federal e do Congresso Nacional.

Desta forma a coleta de dados se dará 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. De maneira geral, a pesquisa deste trabalho usufrui de pesquisa documental de fontes primárias digitais. 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.

Têm-se como objetivos específicos do presente trabalho: i) analisar as etapas do processo legislativo na Câmara Federal no que concerne a resolução de vetos, ii) verificar a existência de um padrão para as ocorrências de veto destacando o papel dos tomadores de decisão na distribuição dos vetos e iii) comparar por meio de um banco de dados, as variáveis que operacionalizam a prática dos vetos e que foram características durante os mandatos presidenciais de Dilma Rousseff.

Desta forma, o presente trabalho divide-se em quatro etapas de pesquisa, além desta introdução e considerações finais. A primeira etapa inicia-se com a literatura que trata sobre vetos e o seu uso pelos poderes Legislativo e Executivo. Na sequência 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. Por fim, 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. Com o resultado do trabalho, procura-se mapear algumas dimensões da estrutura política de vetos entre o Executivo *versus* Legislativo durante os governos de Dilma Rousseff.

2. BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Este capítulo pretende fazer uma breve revisão bibliográfica sobre o tema, de modo a proporcionar uma análise de como os vetos vem sendo tratados na comunidade científica, ou seja, quais os consensos e dissensos que existem na literatura na tratativa do processo legislativo no que concerne a análise de vetos e sua relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Não é pretensão fazer uma revisão exaustiva sobre o tema, porém é pertinente que lance luz sobre alguns trabalhos realizados com o intuito de melhor aproveitamento e explanação das referências sobre as quais se fundamenta o trabalho ora aqui apresentado.

Uma das primeiras abordagens e que desenvolveu um conceito para tratar sobre particularidades sobre o veto e sua importância na política são os trabalhos do cientista norte-americano George Tsebelis (2002) e sua teoria dos *veto players*. O impacto de sua obra visa descrever o comportamento humano nas esferas políticas em que a concordância de um ator individual ou de um coletivo é exigida nas decisões de se mudar uma política específica. Para o autor, no processo legislativo sugere-se a possibilidade de rearranjo na configuração do jogo político, por meio do qual ocorre manejo entre os *veto players* envolvidos. Trata-se, portanto de qualquer ator institucional ou partidário que dada suas preferências em determinada política pública pode optar por bloquear a adoção de um projeto de lei distinto.

Tsebelis é um autor que se caracteriza pela adoção do neoinstitucionalismo da escolha racional em suas análises. Esta escola de pensamento usufrui das regras e procedimentos que estruturam as escolhas das instituições. Surgido paralelamente ao institucionalismo histórico, analisava primeiramente, sobretudo o comportamento no interior do Congresso dos Estados Unidos em que a estabilidade em matéria de legislação seria fatores que estruturariam as escolhas do Congresso. Na prática os legisladores seriam atores importantes na resolução de problemas da ação coletiva (HALL; TAYLOR, 2003).

Outro destaque que os autores Hall e Taylor (2003) apontam é a ênfase, por exemplo, 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.

A Teoria dos Jogos utilizada para melhorar os procedimentos políticos de maneira racional e utilizada pelos teóricos desta versão neoinstitucional pode ser aplicada para analisar as instituições dos blocos regionais por exemplo. Nesse sentido o processo irreversível dos blocos no modelo de integração reorganiza e articula novas políticas nas

questões globais. Um Estado, por exemplo, que anteriormente era tido como fraco no cenário internacional, diante de sua adesão e atuação em um determinado bloco, faz com que sua interação com outros países ou mesmo outros grupos econômicos, seja intensificada nas decisões estratégicas. Os países que formam o Mercado Comum do Sul –Mercosul são um exemplo de que, uma vez concebidos num bloco regional possibilitou condições para inserção dos países globalmente, o que uma vez isolados, não haveria a mesma sorte (DIAS, 2010).

Num sistema presidencialista como no Brasil, um projeto de lei ou de governo que tenha sido acordado pela maioria dos atores envolvidos na coalizão governamental, não necessariamente pode lograr aprovação quando em pauta no Congresso tendo consequente rejeição do mesmo e arquivamento. De modo a sustentar a integridade de uma coligação, vontades dos distintos parceiros devem ser respeitadas. Munido de dispositivos legais e institucionais somados com processos de barganha, percebe-se que há entre os atores certas ressalvas a serem consentidas para que haja a implementação da agenda de governo. Concomitantemente, ressalta-se que dado o expressivo número de *veto players* no cenário político, a concordância dos mesmos “não é necessária para a mudança de políticas, porque os partidos coligados podem passar por cima uns dos outros ou ser jogados uns contra os outros” (TSEBELIS, 1997, p. 98) resultando no bloqueio de uma política específica por parte de um posicionamento de um único *veto player*.

De acordo com Tsebelis (1997) o número de *veto players* num governo de coalizão vai depender da pauta do que está sendo discutido no processo decisório, bem como pode agregar outros grupos de interesse voltados à discussão de determinado tema, influenciando assim no resultado e deliberações do processo legislativo. Soma-se ainda fatores conjunturais, como crise econômica, ano eleitoral, índice de aprovação ou rejeição do Presidente, custos para se manter a base governista, dentre outros, afetam a congruência das posições políticas e coesão dos *vetos players*. Salienta-se ainda que “quando há múltiplos *veto players*, porém, eles tentarão cristalizar a balança de forças existente na época da elaboração da lei a fim de restringir ao máximo a liberdade de movimentos das burocracias” (TSEBELIS, 1997, p. 113), diferente de sistema em que há a ocorrência de um único *veto player*, por meio do qual, caem as restrições de burocracias por meio de mecanismos legais.

Sob essa perspectiva é correto afirmar que não há um sistema ordenado e categórico de poder nas instituições políticas. Sob a manifestação das decisões perpetradas pelos atores

na arena política existem decisões que são fomentadas nos bastidores do poder, mesmo quando um grupo de pessoas se mobiliza para evitar que pautas potencialmente perigosas venham ser mote nas discussões de agenda e deliberação (Bachrach; Baratz, 2011). Defende-se que na tomada de decisões o escopo se atente a deliberação de temas considerados seguros, ocultando desta forma possíveis danos de pautas polêmicas e contrárias à preferência dos grupos de interesse. Bachrach e Baratz (2011) defendem que o pesquisador não deveria se preocupar em descobrir quem é o líder ou quem tem poder em uma instituição humana, como a política, mas a mobilização de viés que são coordenadas em secreto. Ou seja, regras estabelecidas do jogo político que ora favorecem ou prejudicam pessoas ou grupos. Uma dinâmica da não-tomada de decisões de atores que tendem a pôr em discussão temas considerados “seguros”.

Bachrach e Baratz (2011) chamam de segunda face do poder a prática em que determinadas decisões deixam de ser tolhidas, sequer chegam a ocorrer nos debates, ocultas, deixam de entrar na agenda do Congresso. Portanto, o poder de agenda relaciona-se diretamente com o veto. E para que decisões sejam tomadas que a proposta apresentada seja consensual, e cabe ao estabelecedor de agenda a tarefa de trazer em debate os assuntos consensuais (TSEBELIS, 2002).

Note-se que na relação Executivo-Legislativo, o fator agenda seria um fator sensível no estabelecimento de decisões. Tempo e conteúdo traduziriam o conjunto de ações efetivas do poder de decidir, além de determinar quando e quais propostas serão consideradas em pauta (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Para Abranches (1988), num sistema presidencialista de coalizão, como no caso o Brasil, a agenda toma corpo em um terceiro momento do governo, em que o primeiro seria as alianças perpetradas durante o período eleitoral, seguida pela constituição de gabinete e plano de governo, que integrariam uma agenda substantiva de políticas a serem implementadas. Já o terceiro momento diz respeito à agenda concreta, ao calendário de proposições a serem implementadas pelo governo do grupo político eleito. A aplicabilidade do processo:

Em vista da fragmentação partidária, causada pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta com distritos de grande magnitude, de viés personalista, e das coalizões compulsórias na formação de maioria governativa. A orientação forçada de preferências, por intermédio de uma agenda legislativa imposta, seria a forma encontrada para contornar essa dificuldade (MOYA, 2005, p. 24).

No tocante a agenda substantiva presidencial, a mesma terá êxito na implementação de suas proposições, dependendo de oscilações que eventualmente possam ocorrer durante o mandato, tanto como fatores internos pertinentes a aliados e oposição ou mesmo procedimentos legislativos, quanto fatores externos que venham impactar no ditame das políticas públicas como crise econômica mundial, por exemplo, ou relações internacionais (DINIZ, 2005). Já a imposição de leis de caráter de urgência ou medidas provisórias lhe remetem papel central no processo legislativo como uma estratégia governamental para implementar sua agenda de governo.

Quanto à agenda do legislativo, 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).

Tentar discutir o processo decisório nos modelos presidencialistas, sobretudo em países da América Latina revela-se, portanto, um desafio aos pesquisadores e cientistas políticos. A premissa teórica da separação de poderes, a qual advoga equilibrar as decisões e fiscalizar os resultados preteridos de modo que não ocorra tirania de igual forma dá corpo na discussão acadêmica. O'Donnell (1991) em seu artigo *Democracia Delegativa?* analisa o contraste de dois tipos de democracia, uma que é consolidada, representativa nos moldes de uma maior democratização junto a sociedade e outra que o autor denomina de democracia delegativa, a qual transparece como um gênero não aperfeiçoado da primeira. Aplicando sua análise no caso brasileiro, o autor sustenta que a democracia brasileira embora aparente características de uma democracia representativa, muito melhor representa o que chama de democracia delegativa, ou seja, embora duradoura, não seria consolidada ou institucionalizada.

Por meio dessa dualidade, podem-se identificar vicissitudes e virtudes no modelo representativo de governo. O presidencialismo pautado numa democracia consolidada no contexto latino-americano, por exemplo, segue a premissa de que os Poderes convirjam num equilíbrio para governabilidade e estabilidade política. Sugere-se que da transição de um regime autoritário ditatorial instaure-se uma segunda transição para uma democracia institucionalizada consolidada (O'DONNELL, 1991). Porém devido inexperience em meio a crises herdadas do antigo regime, espera-se que o Presidente supere problemas socioeconômicos do país, tal qual um 'salvador da pátria', sem, contudo levar em conta que

para que o Presidente implemente seu pacote de mudanças é necessário que conte com apoio popular e sobretudo parlamentar sobre seus interesses. Logo, a interação entre os Poderes torna-se relevante na condução de políticas públicas para o país.

A discussão de Grohmann (2001) sobre a função desempenhada pela separação de poderes revela diversas abordagens para o tema, como Peters (1997), por exemplo, o qual revela não haver uma ausência de poderes separados, mas sim uma fusão entre os poderes. A temática de que a divisão do poder seja um modelo de se evitar a tirania, tem ao longo do tempo fomentado discussões para o aperfeiçoamento democrático nos sistemas presidencialistas e semipresidencialistas. O desafio para que não se instaure regimes autoritários depende de arranjos constitucionais e governabilidade sem paralisia decisória. Nesse sentido, teoricamente a tripartição de poderes clássica atribui funções específicas para cada poder, contudo na prática percebe-se um reequacionamento das funções o que coloca o Poder Executivo em maior evidência nas questões decisórias e de representação no cenário contemporâneo.

Percebe-se que a pretensa autonomia dos poderes esbarra na concorrência entre os mesmos no processo de governar. Quando se tem situações que redundem em crise ideológica-política, por exemplo, entre os poderes, a instabilidade política pode ocorrer decorrente das falhas nas distribuições de regras e funções entre os mesmos. As atribuições para implementação de políticas públicas podem advir tanto do Poder Executivo, quanto Legislativo, segue-se processos institucionais, como agenda e processo de decisão que permeiam a relação entre os poderes, além das ações de checagem, isto é, vetos ou investigações que podem obstaculizar a ação de um ou de outro (GROHMANN, 2001).

O protagonismo do Executivo por sua vez, perfaz um papel paternalista e de cunho ‘salvador da pátria’ em que o presidente ora eleito, afasta-se das instituições que o elegeram e aplica responsivamente pelo sucesso ou derrota de suas ações políticas. Toma-se o exemplo do ex-presidente Fernando Collor de Mello, que em campanha prometia uma política progressista e de apelo moral no combate aos ‘marajás’, mas que como presidente foi responsável pelo confisco das cadernetas de poupança na tentativa de combater os altos índices de inflação na época. Na mesma linha, no Peru, Alberto Fujimori, eleito em 1990, retrocederia o governo democrático dissolvendo o Congresso em 1992 (GROHMANN, 2001).

Além da ênfase nos poderes presidenciais, percebe-se certa falta de clareza nas ações do Legislativo, segundo a análise de O’Donnell (1991). Quanto ao Poder Judiciário, o

mesmo se tornaria mais fraco numa comparativa com os demais poderes. Para o Executivo, o Judiciário atuaria como um incômodo, o que remete uma *accountability* horizontal para com os Poderes. Eventualmente poderia notar uma atuação do Judiciário em flagrante abuso inconstitucional por parte do Executivo. Já o Legislativo poderia boicotar leis que viessem do Executivo.

Em suma, do desejado equilíbrio entre os Poderes espera-se conter a tirania e garantir maior liberdade para governabilidade e estabilidade política. As funções dos Poderes no contexto latino-americano contemporâneo dependem muito do formato institucional de cada país que adota do sistema de governo presidencialista, e de como se deram os processos de transição para a democracia. Outro aspecto levantado por Grohmann (2001) é que uma vez instaurado o processo democrático, o mesmo não avança na consolidação da democratização e avanços de uma representatividade da sociedade. Uma vez eleito, nada garante que o presidente execute suas promessas de campanha. O artifício de um segundo turno forçado para se criar uma maioria, por exemplo, caracteriza a democracia delegativa.

Resumindo, os aspectos positivos do presidencialismo é que o mesmo contribui para instaurar um modelo democrático que coíba a tirania e que por meio de um compartilhamento das responsabilidades dos erros e acertos na aprovação de leis, os poderes em consenso promovam uma governabilidade sadia. Por outro lado, o presidencialismo na América Latina, revela o excessivo papel atribuído ao Executivo e a possível ameaça da representatividade popular e de demais setores da sociedade não vir a ser pautada na agenda de governo (GROHMANN, 2001).

Retomando a revisão bibliográfica sobre vetos, importa salientar os trabalhos de Grohmann (2003), Lamounier (2005) e Moya (2005) os quais retratam o veto pela perspectiva de sua produção, previsibilidade ou incidência de acordo com as variáveis e recorte temporal escolhido por cada um. Grohmann (2003), utilizando a Teoria dos Jogos de Tsebelis, admite que no presidencialismo de coalizão brasileiro ocorram jogos ocultos no processo legislativo, em que os atores de veto além da participação na arena legislativa também se envolvem em outros jogos paralelos simultâneos, como a arena eleitoral e arenas de poder na polarização dos partidos. O veto surgiria como veículo de legitimação das relações entre Executivo-Legislativo: o Legislativo aprova ou emenda o projeto, o Executivo sanciona ou veta e por fim o Legislativo mantém ou derruba o veto. Nesse sentido

o apoio mútuo ou trocas não evidentes entre os representantes pode garantir que projetos de sua simpatia colham resultados de aprovação no Legislativo.

Este apoio mútuo entre os poderes na produção de agenda é descrito por Lamounier (2005) como 'reciprocidade estratégica'. Para este autor o Legislativo devido ao comportamento regrado estimulado pelo ambiente político seria menos livre que o Poder Executivo. Este por sua vez, teria menos vetos alterando projetos de sua iniciativa e consequentemente quanto maior o tamanho da coalizão, menor o número de vetos e mais constante a aplicação de medidas provisórias e projetos de iniciativa presidencial.

Já para a perspectiva de Moya (2005) o problema é buscar fatores que estejam relacionados à ocorrência de vetos, de modo a prever essa ocorrência, para o que o autor se utiliza de variáveis para atestar essa premissa, e conclui que a circunstâncias de vetos derivam sumariamente do próprio projeto em si e seus respectivos processos de tramitação e não tanto de fatores exógenos (excetuando o tamanho da coalizão de governo). Dentre suas análises, corrobora que os vetos parciais seriam os mais difíceis de prever, que projetos vindos da oposição seriam mais prováveis a sofrerem vetos totais e que os com temática social seriam menos vetados.

As teses destes três autores refletem nos trabalhos de Hetsper (2012) e Pereira (2016). Hetsper (2012) atribui aos trabalhos de Grohmann (2003), Lamounier (2005) e Moya (2005) um importante avanço no desenvolvimento teórico em que pese possuírem um instituto interpretativo próprio na Ciência Política brasileira. O autor afirma o veto ser um importante instrumento para equilibrar o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes, embora o Executivo detenha predominância no processo decisório. Ademais, o veto poderia ser um instrumento para análise de estabilidade ou não do sistema político nacional. Já para Pereira (2016), o Congresso apresentaria uma postura reativa, face ao crescente número de vetos não apreciados ou a opção pela votação de vetos frios, relegando os vetos mais recentes de modo a não debaterem pautas que polemizem ou mesmo paralise o processo decisório.

Dada complexidade de regras e procedimentos internos nos estudos legislativos, o Legislativo inovaria as regras no intuito de obter resultados imediatos, contudo sem mudar a tendência de não decidir reafirmando:

Que o veto é um importante recurso institucional a serviço do Poder Executivo na formatação da legislação, conforme suas preferências. Por outro lado, o veto predominantemente parcial não suspensivo e não apreciado pelo Legislativo, combinado aos

demais poderes legislativos constitucionais do Presidente da República faz dele o legislador de fato (PEREIRA, 2016, p. 120).

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 consequentemente 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).

Em suma, este trabalho reitera o pensamento de Montesquieu (1960) em seu livro *O Espírito das Leis* em que “o poder executivo [...] deve tomar parte na legislação por meio de sua faculdade de impedir, sem a qual será logo despojado de suas prerrogativas. Mas se o Poder Legislativo participa da execução, o Executivo será igualmente perdido” (MONTESQUIEU, 1960, p. 157). O aspecto curioso da leitura desse pequeno trecho do *Espírito das Leis* é que, no momento atual, a vida dos Estados democráticos de direito contemporâneos é marcada por uma ‘infusão institucional’ em que o Executivo conserva-se em ações legislativas, e o legislativo ao mesmo tempo atua da função executiva quando na negociação na formação dos ministérios (PEREIRA, 2016).

Por fim, cabe destacar que a revisão bibliográfica aqui realizada cumpre o papel de análise e ressalta a importância da temática de pesquisa para novos estudos sobre vetos no processo legislativo no Brasil. O capítulo a seguir discorre sobre os trâmites do processo legislativo tendo o veto como protagonista nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

3. PROCESSO LEGISLATIVO E OS VETOS

Este capítulo 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’ 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 (BOBBIO, 2007).

Portanto, o procedimento compreende parte de tal processo disciplinado em seu ordenamento jurídico. Bobbio (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 constranger 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 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. 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).

Entrementes, 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 decisão 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 com 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. Aquela, por motivo estritamente jurídico em que coloca o Presidente da República como bastião da Constituição, prevenindo-a de qualquer arranhão que possa resultar de lei inconstitucional dar entrada em vigor. Esta, por motivos políticos que o torna advogado do interesse público (FERREIRA FILHO, 2002). Os constitucionalistas do século XVIII e XIX 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, 1909).

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 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).

O que seria uma defesa dos abusos de parlamentares, o veto parcial tinha se tornado abuso por parte do Executivo. Apesar da repulsa doutrinária, muitos tribunais concordavam com as ações do Executivo que mudando palavras isoladas do texto, culminavam com o sentido ou alcance do projeto que havia sido votado. A prática abusiva foi restringida na Constituição de 1946 pela Emenda Constitucional nº.17 e repetida pela redação da Constituição de 1967, tal qual a Constituição em vigor limita o veto parcial em artigo, parágrafo, inciso ou alínea (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. No Direito Constitucional embora seja dispensável a concordância do Presidente, sua manifestação é requerida para que o projeto se torne lei (OLIVEIRA; FERREIRA, 1996). A lei se origina da sanção, excetuando que seja vetada e o veto rejeitado, logo:

Promulga-se e publica-se lei que já existe desde a sanção ou veto rejeitado. É errado falar em promulgação de projeto de lei. A promulgação não passa de mera comunicação aos destinatários da lei de que esta foi criada com determinado conteúdo. Nesse sentido, pode-se dizer que é o meio de constatar a existência da lei; esta é perfeita antes de ser promulgada; a promulgação não faz a lei, mas os efeitos dela somente se produzem depois daquela (SILVA, 1992, p. 461).

Portanto, o veto parcial voltaria para apreciação pelo Congresso, mantido, nada se alteraria e o projeto é arquivado; rejeitado, o veto, a parte vetada a partir da sua publicação no Diário Oficial entra em vigor. O projeto é aprovado sem a anuência do Presidente, ou seja, de espécie tácita (OLIVEIRA; FERREIRA, 1996).

Em suma, para a apreciação dos vetos presidenciais, o processo deve ser realizado em sessão conjunta das Casas pelo voto da maioria absoluta dos parlamentares (deputados e senadores), votação esta em escrutínio secreto (PACHECO; MENDES, 2002). Quanto ao prazo para apreciação, até 2013 o tempo era prescrito conforme os parágrafos 4 e 6 da Constituição de 1988, a saber:

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto (...) § 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final (BRASIL, 1988).

Esse prazo também estava em consonância com os artigos 104 a 106 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (REGIMENTO INTERNO, 2012). Contudo conforme alteração da Resolução nº 1, de 2013 do Congresso Nacional, muda-se os tramites da apreciação, conforme leitura abaixo para melhor compreensão:

“O Congresso Nacional resolve:
Art. 1º Os arts. 104 a 106 da Resolução nº 1, de 1970-CN, passam a vigorar com a seguinte redação:
Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este designará a Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecerá o calendário de sua tramitação no prazo de 72 (setenta e duas) horas.

§ 1º O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição Federal

será contado da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal.

.....

Art.105.

Art. 106. Distribuídos os avulsos com o texto do projeto, das partes vetadas e sancionadas, após o esgotamento do prazo de que trata o art. 104, o veto será obrigatoriamente colocado na ordem do dia da sessão conjunta imediata, independente da apresentação de relatório pela Comissão Mista, sobrestada a pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional para qualquer outra deliberação, até a votação final do veto.

§ 1º A apreciação dos vetos ocorrerá em sessões do Congresso Nacional a serem convocadas para a terceira terça-feira de cada mês, impreterivelmente.

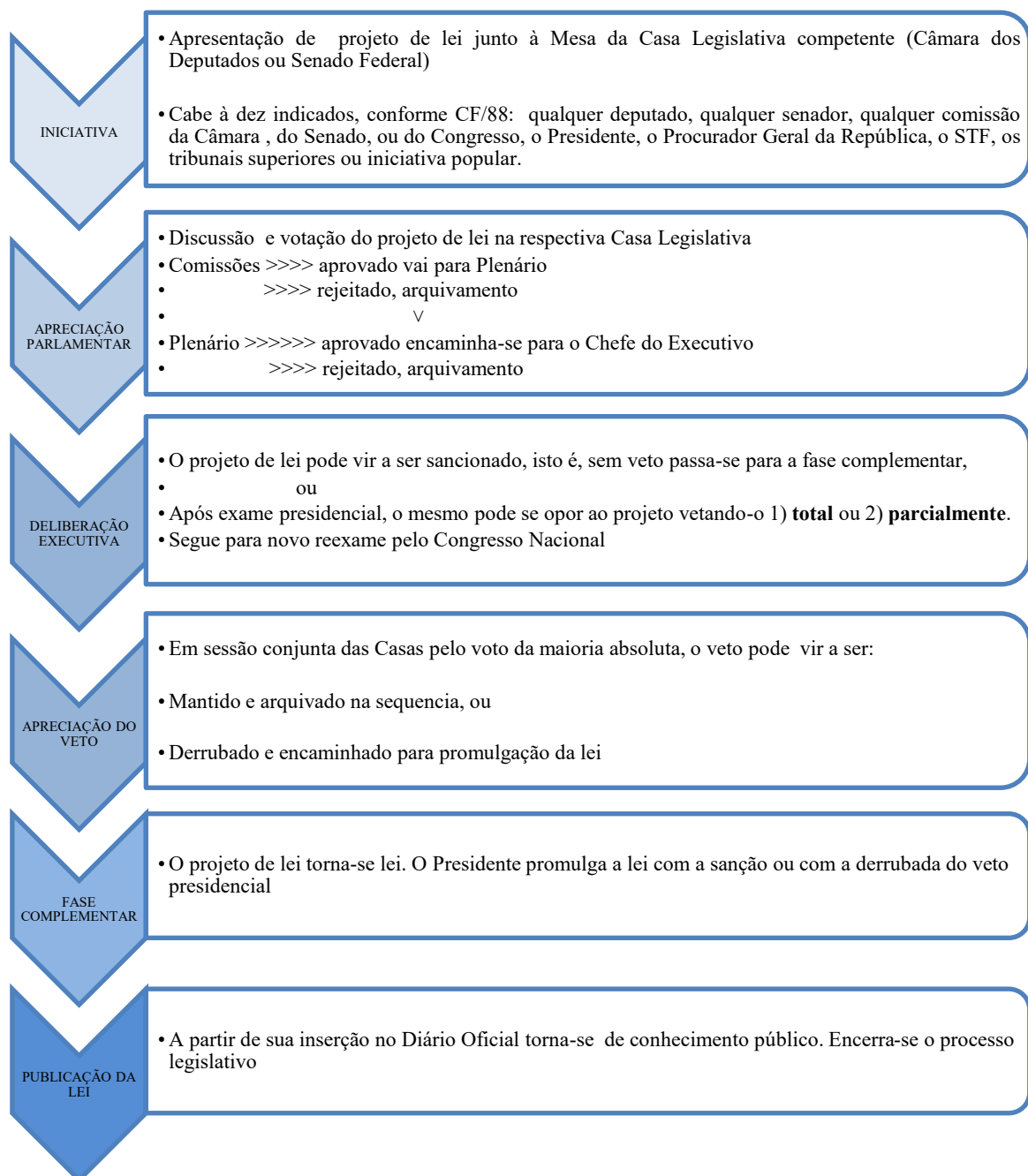
§ 2º Se por qualquer motivo não ocorrer a sessão referida no § 1º, será convocada sessão conjunta para a terça-feira seguinte, sobrestando as demais matérias até que se ultime sua apreciação. (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se à apreciação dos vetos publicados a partir de 1º de julho de 2013”¹.

Para melhor compreensão, o fluxograma abaixo explicita 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.

¹Diário Oficial da União - Seção 1 - 12/7/2013, Página 1 (Publicação Original). Disponível em ><http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/07/2013>> Acesso em 06/11/2016.

Figura 1. Fluxograma do processo legislativo



Fonte: Elaboração própria.

Em regra geral salvo disposições ao contrário, após 45 dias de sua publicação, a lei passa a vigorar em território nacional e após 3 meses nos Estados estrangeiros. Com isso,

findo o capítulo referente aos trâmites processuais aos vetos, importa analisar a ocorrência e distribuição de vetos durante o Governo Dilma.

O capítulo seguinte procura analisar a interação entre Congresso Nacional e Governo Federal durante a administração Dilma Rousseff (2011-2016), tendo o veto como objeto de pesquisa. O intuito nesta etapa do trabalho é conferir a ocorrência de vetos, bem como de que maneira procederam-se os processos de aceitação ou rejeição de cada veto de modo que possa fazer um mapeamento da estrutura da política de vetos entre o Executivo *versus* Legislativo no ambiente político mencionado. Suscita-se que, por meio da análise do processo de vetos, possa-se evidenciar que esteve presente um maior atrito entre os Poderes no processo decisório durante sua gestão.

4. A TABULAÇÃO DOS VETOS OBSERVADOS NOS MANDATOS DE DILMA ROUSSEFF

O presente trabalho buscou realizar a coleta de vetos 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 digitais 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 3) 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;

O assunto do projeto de lei foi classificado em seis temas: administrativo, econômico, honorífico, jurídico, orçamentário e social. Tais temas são distinguidos no corpo da matéria quando dado sua proposição ao Poder Legislativo. A figura abaixo exemplifica a exibição de um projeto de lei no site do Senado Federal:

Figura 2. Captura de tela de modelo de projeto de lei disponível no site do Senado Federal.



Fonte: Site Senado Federal. Disponível no link: <
http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101405>

Conforme a figura 2, no site do Senado Federal na área de Atividade Legislativa/Projetos e Matérias/Pesquisa encontram-se descrito o número do projeto de lei, seguido abaixo do apelido da lei, caso houver, do autor do projeto e do assunto pertinente à matéria (como no caso em exemplo: Econômico – Minas e Energia). Em seguida viria a ementa da matéria e explicação da mesma e demais situações referentes ao

projeto como documentos, informações complementares, matérias relacionadas, eventos e prazos importantes e tramitação.

A classificação dos temas nessa pesquisa foi feita da seguinte maneira. Por temas administrativos designa-se conforme as matérias em: i) administração pública; ii) órgãos públicos; iii) licitação e contratos; iv) organização político-administrativa do Estado e v) servidores públicos. Por temas econômicos distinguem-se: i) agricultura, pecuária e abastecimento; ii) desenvolvimento regional; iii) fiscalização e controle; iv) indústria e comércio; v) minas e energia; vi) planejamento e orçamento; vii) política econômica e sistema financeiro; viii) política fundiária e reforma agrária; ix) política urbana; x) tributação e xi) viação e transportes. Temas honoríficos referem-se a: i) data comemorativa e ii) homenagem cívica.

Na questão jurídica os temas seriam: i) defesa do consumidor; ii) defesas nacional e forças armadas; iii) direito aeronáutico e direito espacial; iv) direito civil e processual civil; v) direito comercial e econômico; vi) direito eleitoral e partidos políticos; vii) direito penal e processual penal; viii) direito comercial e econômico; ix) direito eleitoral e partidos políticos; x) direito penal e processual penal; xi) segurança pública e xi) trânsito. Os subtemas na questão orçamentária seriam: i) alteração da lei orçamentária anual; ii) alteração do plano plurianual; iii) crédito especial; iv) crédito extraordinário; v) crédito suplementar; vi) projeto da lei orçamentária anual; vii) projeto de lei de diretrizes orçamentárias e viii) projeto de lei do plano plurianual. Já o assunto social refere-se a: i) arte e cultura; ii) assistência social; iii) ciência, tecnologia e informática; iv) comunicações; v) desporto e lazer; vi) direitos humanos e minorias; vii) educação; viii) família, proteção a crianças, adolescentes, mulheres e idosos; ix) meio ambiente; x) previdência social; xi) saúde e xii) trabalho e emprego.

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, conforme artigo 61 da Constituição Federal de 1988, a qual discorre em seu primeiro parágrafo:

Art. 61. 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 (BRASIL, 1988).

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

Especifica o resultado do veto após reapreciação pelo Congresso Nacional.

- O partido do autor do projeto;

Busca-se com essa análise uma variável exógena ao processo legislativo na ocorrência dos vetos, investigando o peso conferido ao autor do projeto, se pertencente a base governista ou de oposição.

- O tempo de tramitação do projeto.

Variável a qual se aplica o tempo decorrente da apreciação do veto pelo Congresso Nacional desde a deliberação executiva.

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

Tabela3. Variáveis na distribuição dos vetos

Ano	Tipo de veto	Espécies de normativas	Resultado do veto	Partido do autor do projeto	Tempo de tramitação do veto	Temas dos projetos
Variável categórica	Variável dicotômica	Variável categórica	Variável categórica	Variável dicotômica	Variável quantitativa	Variável categórica
2010 até 2016	Parcial ou Total	Da iniciativa de quem apresenta o projeto de lei	Mantido, derrubado, prejudicado, parcial, não apreciado	Base governista ou oposição	Tempo decorrente para apreciação	Pertinente ao assunto do projeto de lei.

Fonte: Elaboração própria.

4.1 RESULTADOS PRELIMINARES

Um dos resultados preliminares consistiu em fazer um levantamento da quantidade de vetos ocorridos ano a ano. A conclusão é demonstrada na tabela 4abaixo:

Tabela 4. Frequências dos vetos por ano

Ano	Total de vetos
2011	37
2012	53
2013	58
2014	37
2015	64
2016	36

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

Na tabela 4 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 5 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 5.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.

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

Tabela 6. 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
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.

Percebe-se a materialização de Medidas Provisórias vetadas a partir de 2014, somando 46 ao total e apenas 4 não apreciadas, as quais, 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.

Uma comissão mista, formada por deputados e senadores é criada assim que a Medida Provisória chega ao Congresso. Depois do parecer, o texto segue para o Plenário da Câmara e na sequência para o Plenário do Senado. Caso o texto venha a ser rejeitado, é editado um decreto legislativo para submeter os efeitos jurídicos gerados durante sua vigência. Tendo seu conteúdo alterado, a Medida Provisória passa a tramitar como Projeto de Lei de Conversão (CN). A partir da aprovação nas duas Casas, a Medida Provisória (ou o Projeto de Lei de Conversão) volta ao presidente da República para sanção, o qual opta por vetar parcial ou integralmente o texto caso encontre divergências nas alterações feitas pelo Congresso Nacional.

Ressalta-se ainda que “é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo” e que “aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto (BRASIL, 1988, Art. 62, §10 e 12)”.

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 Vacarezza (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 por que 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 feita 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 7 abaixo.

Tabela 7. 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

 χ^2 186,92

Fonte: Elaboração própria

A tabela 7 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 7 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 no terceiro ano de cada mandato (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.

4.2 CONSENSOS DA APLICABILIDADE?

Ao retratar a incidência de vetos presidenciais no Congresso Nacional este trabalho procura verificar um padrão sobre a distribuição dos vetos ocorridos durante o governo Dilma Rousseff. A tarefa por si demonstra 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 e a vertiginosa queda para 13% em março de 2015 de acordo com pesquisa do Datafolha. 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.

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. Em embate 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 renegociarem 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.

Num comparativo com outros governos, a segunda gestão de Dilma com a frequência de 185 vetos emitidos supera outros mandatos apenas ficando abaixo do segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva com 207. Com relação aos totais dos governos anteriores, a tabela 8 apresenta o seguinte balanço:

Tabela 8. Total de vetos nos governos posteriores ao regime militar (1985-2010)

Titular na presidência	Período do mandato	Total de Vetos
José Sarney	1985-1990	71
Fernando Collor de Mello	1990-1992	139
Itamar Franco	1993-1994	96
Fernando Henrique Cardoso	1995-1998	127
Fernando Henrique Cardoso	1999-2002	149
Luís Inácio Lula da Silva	2003-2006	150
Luís Inácio Lula da Silva	2007-2010	207

Fonte: Elaboração própria

A tabela 9 abaixo apresenta o teste de associação entre o resultado dos vetos para cada mandato, e permite avaliar os resíduos padronizados das gestões anteriores de Lula e FHC comparando-os com a gestão de Dilma Roussef discutida no presente trabalho.

Tabela 9. Análise dos resultados do veto em relação aos Governos Lula e FHC

Resíduos padronizados	Não apreciado	Mantido	Prejudicado	Parcial
FHC I	-6,34	4,20	1,37	-0,37
FHC II	-4,69	3,20	0,30	-0,40
Lula I	-3,13	2,13	0,29	-0,40
Lula II	7,45	-4,91	-1,50	-0,47
Roussef I	6,84	-4,59	-0,72	-0,45
Roussef II	-3,32	2,06	0,87	2,70

χ^2 281,01

Fonte: Elaboração própria

A tabela 9 evidencia um modelo relativamente claro na distribuição dos resíduos padronizados dos vetos não apreciados e nos vetos mantidos nas legislaturas do poder Executivo em gestões passadas, pois nessas duas categorias podem-se notar valores bastante acima do limite de $\pm 1,96$. Observa-se a inversão quando analisados com as gestões de FHC em que em seu primeiro mandato e segundo mandato há uma concentração dos vetos mantidos (resíduos positivos de 4,20 e 3,20 respectivamente) ao mesmo tempo em que se torna explícito o afastamento de vetos não-apreciados, convertidos em resíduos significativos negativos (-6,34 e -4,69 respectivamente).

A incidência de vetos não apreciados no primeiro mandato de Dilma Rousseff (resíduos positivos de 6,84) em relação à mesma categoria das demais gestões anteriores, sobretudo em comparação com os governos de FHC também chama a atenção. Já a manutenção pelos vetos no Congresso se verifica positivo nos mandatos de FHC (positivos de 4,20 e 3,20 sequencialmente) e com padrões de resíduos negativos no segundo mandato de Lula (-4,91) e no primeiro de Dilma (-4,59).

A tendência exposta na tabela 9 ainda revela que nos mandatos executivos apenas nos mandatos de FHC houve certa tendência na distribuição dos resíduos padronizados dos vetos sendo resíduos positivos pela manutenção dos vetos e negativos para a não apreciação, enquanto que nos governos de Lula e Dilma observa-se a tendência de fuga dos casos em relação aos segundos mandatos consecutivos. O curto espaço de tempo da segunda legislatura de Dilma Rousseff também evidencia o resultado de resíduos parecidos com o do primeiro mandato de Lula.

O resultado da apreciação dos vetos, portanto revela que ao cruzar a variável quantidade de vetos com os mandatos presidenciais os resíduos padronizados são distintos em cada gestão e que uma tendência pela não apreciação dos vetos tem-se materializado nas últimas gestões (tomando os exemplos da segunda gestão de Lula e a primeira de Dilma). Se considerarmos que a adoção pela manutenção do veto já é uma decisão acordada pelo Congresso, a crescente não apreciação do veto denota um maior desinteresse pelos projetos que voltam ao Plenário, bem como o agravante do acúmulo de vetos não deliberados pelo Congresso.

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 formam 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 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.

A pergunta-problema a qual este trabalho buscou responder concernente a ocorrência e distribuição de vetos durante o Governo Dilma corrobora com a hipótese de que o processo de vetos que se deu durante seu governo, denotou um maior atrito entre os Poderes no processo decisório durante sua gestão.

Por meio da coleta de dados o trabalho pode analisar as etapas do processo legislativo na Câmara Federal no que concerne a resolução de vetos, verificando que o padrão para as ocorrências de veto foi distinto entre as duas legislaturas da presidente Dilma Rousseff, bem como em comparação com gestões passadas de outros ex-presidentes. Ao comparar por meio de um banco de dados as variáveis que operacionalizaram a prática dos vetos e que

foram características durante os mandatos presidenciais de Dilma Rousseff conseguiu-se mapear algumas dimensões da estrutura política de vetos entre o Executivo *versus* Legislativo.

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.

Ademais, os resultados revelam que o veto é um mecanismo normal da interação entre os dois poderes, ou seja, as instituições políticas funcionam normalmente, e os padrões nos resultados dos vetos exprimem isso. Consequentemente o veto cumpre o papel em administrar o equilíbrio entre os Poderes, mesmo que o atrito seja evidenciado em maior ou menor grau em dado mandato executivo/legislativo.

A menção de fatores exógenos aos vetos como crise política, coalizão do governo, popularidade, ano eleitoral e questões internacionais embora sejam determinantes no processo legislativo não foram trabalhadas de maneira exaustiva pelo presente trabalho, o que remete a possíveis novos projetos de análise. Novas respostas podem ser trabalhadas em outra pesquisa 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.

Em suma, a mudança de vetos ocorreu de maneira distinta entre as duas legislaturas e o atrito evidenciado entre os poderes, e que consequente resultou no processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff revela que a animosidade na tomada de decisões refletiu nas gestões analisadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Osmar de Oliveira. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-Legis**, Brasília, n. 12, p. 137-152, set/dez 2013.
- ARRETCHE, Marta. The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period. **Brazilian Political Science Review** (Online), Rio de Janeiro, v.1, n.2, July/Dec. 2007.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do Poder. **Revista de Sociologia e Política**., Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011.
- BRAGA, Ricardo de João. **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, Rio de Janeiro, 2011.
- COOLEY, Thomas. **Princípios gerais do direito constitucional**. Porto Alegre, 1909.
- CORDEIRO, Gauss Moutinho; LIMA NETO, Eufrásio de Andrade. **Modelos Paramétricos**. Recife: Universidade Federal Rural de Pernambuco, Departamento de Estatística e Informática, 2006.
- DIAS, Reinaldo. **Relações Internacionais – Introdução ao estudo da Sociedade Internacional Global**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.
- DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, p. 333 a 369.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
- _____. **Do processo legislativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Poder de agenda e políticas substantivas**. In: Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, nº 17, Nov 2001, p. 75-106.
- GROHMAN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 2003. 269 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). IUPERJ, Rio de Janeiro.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003. pp. 193-223. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>.
- HETSPER, Rafael Vargas. O poder de veto do Executivo na Ciência Política Brasileira. **Pensamento Plural**: Pelotas, 83 - 105, julho/dezembro, 2012.
- LAMOUNIER, Leonardo Alves. **Poder de Agenda, poder de veto e relações Executivo-Legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica**. 2005. 211 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Minas Gerais.
- LOEWENSTEIN, Karl. **Political Power and the governmental process**. 3ª ed. Chicago: 1965.

- MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova** n. 28-29, São Paulo - Apr. 1993.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Baron de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Edições e Publicações Brasil Editora S-A, 1960.
- MOYA, Mauro Assumpção. **Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil(1988-2000)**. Tese de Doutorado apresentada na USP – Departamento de Ciência Política. São Paulo, 2005.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos – CEBRAP**, n° 31, outubro 1991, pp. 25-40.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues. **Processo Legislativo: contribuição ao debate**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996.
- PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. **Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2002.
- PAIVA, Vera Lucia Barcelos de. **Dinâmica legislativa da apreciação dos vetos: tempo, visibilidade e incentivos fiscais**. Monografia do Curso de Especialização em Gestão Legislativa. UnB: Brasília, 2011.
- PEREIRA, Marco Aurélio. **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), 2016.
- PETERS, B. G. **The Separation of Powers in Parliamentary Systems**. In: METTENHEIM, K. (Ed.). *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- SCHREIBER, Mariana; FELLET, João. 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> Acesso em 03/06/2017.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- TSEBELIS, George. **Veto player - How Political Institutions Work**. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, 2002.
- TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, 1997, p. 89-117.

OUTRAS FONTES

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Reportagem - Idhelene Macedo /Rádio Câmara. Vetos não deliberados podem ser discutidos na próxima legislatura. Câmara dos Deputados – 08/10/2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150723-VETOS-NAO-DELIBERADOS-PODEM-SER-DISCUTIDOS-NA-PROXIMA-LEGISLATURA.html>>. Acesso em 03/06/2017.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Resolução nº 1, de 2013 – CN. Imprensa Nacional. Casa Civil da Presidência da República. Brasília: 12 de Julho de 2013. Disponível em: ><http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/07/2013>> Acesso em 06/11/2016.

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, 1988.

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

SENADO NOTÍCIAS. 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>> Acesso em 03/06/2017.