

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**Vera Lúcia Barcelos de Paiva**

**DINÂMICA LEGISLATIVA DA APRECIÇÃO DOS VETOS:  
TEMPO, VISIBILIDADE E INCENTIVOS ELEITORAIS**

**Brasília  
2011**

**Vera Lúcia Barcelos de Paiva**

**DINÂMICA LEGISLATIVA DA APRECIÇÃO DOS VETOS:  
TEMPO, VISIBILIDADE E INCENTIVOS ELEITORAIS**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOR como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo.

Orientador: Ricardo de João Braga

Brasília

**2011**

## Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Paiva, Vera Lúcia Barcelos de.

Dinâmica legislativa da apreciação dos vetos : tempo, visibilidade e incentivos eleitorais [manuscrito] / Vera Lúcia Barcelos de Paiva. -- 2011.

34 f.

Orientador: Ricardo de João Braga.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

1. Competência legislativa, Brasil. 2. Veto, Brasil. 3. Atuação parlamentar, Brasil. 4. Autonomia dos poderes, Brasil 5. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 342.515(81)

---

**DINÂMICA LEGISLATIVA DA APRECIÇÃO DOS VETOS:  
TEMPO, VISIBILIDADE E INCENTIVOS ELEITORAIS**

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados  
2º Semestre de 2011

Aluno: Vera Lúcia Barcelos de Paiva

Banca Examinadora:

---

Ricardo de João Braga

---

André Sathler Guimarães

Brasília, 1º de dezembro 2011.

## **Agradecimentos**

À Administração da Câmara dos Deputados,  
pela oportunidade de participar do Curso de  
Especialização em Processo Legislativo;

Aos colegas da Comissão de Minas e Energia,  
pelo incentivo;

A Ricardo de João Braga, meu orientador,  
pela colaboração crítica,  
a qual foi de fundamental importância no  
desenvolvimento das ideias desse trabalho;

Ao meu esposo Robson e  
às filhas Polyana, Jacqueline e Michelle,  
pela paciência e apoio;

Aos meus pais, pela formação;

A Deus, em especial, pelo Amor!

*Não se trata de fazer ler, mas de fazer pensar.*  
*Montesquieu*

## RESUMO

Propôs-se neste estudo conhecer a dinâmica legislativa da apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, durante a 53ª legislatura, por meio de levantamento de bibliografia e de dados nos sites institucionais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. A importância do equilíbrio entre os Poderes para a democracia brasileira e, mais especificamente, a crescente participação do Presidente da República do Brasil no Processo Legislativo, despertou o interesse em dedicar-se estudo ao veto presidencial e sua tramitação no Congresso Nacional. Levantou-se, então, a seguinte pergunta: por que o Congresso Nacional não derruba os vetos apostos pelo Presidente da República a seus projetos de lei? Para o estudo desse problema, foi realizada uma revisão bibliográfica acerca da teoria da separação dos poderes e do processo legislativo, em especial no que se refere ao direito de veto, e sobre a lógica de funcionamento do Congresso Nacional. Dados sobre o quantitativo de vetos presidenciais apreciados na 53ª legislatura foram demonstrados em quadro, abordando o distanciamento temporal existente entre a oposição do veto e sua apreciação; dados sobre os momentos de aprovação do projeto e de apreciação do veto pela Casa iniciadora foram comparados por meio de quadros e gráficos ilustrativos; e uma análise das dificuldades que existem para se derrubar o veto foi apresentada. Concluiu-se que o adiamento, por várias legislaturas, da realização de sessões conjuntas para apreciação dos vetos, bem como a manutenção de 100% dos vetos apreciados na 53ª Legislatura, deve-se à falta de interesse parlamentar em dar apoio a projetos de lei quando não há incentivos eleitorais.

**Palavras-chave:** autonomia dos poderes, competência legislativa, processo legislativo, veto, atuação parlamentar.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I – OS PODERES E A LIBERDADE POLÍTICA .....	9
CAPÍTULO II – O DIREITO DE VETO E SEU CONTRAPESO NO PROCESSO LEGISLATIVO.....	12
CAPÍTULO III – ATUAÇÃO PARLAMENTAR E INCENTIVOS ELEITORAIS .....	18
CAPÍTULO IV – METODOLOGIA DE PESQUISA.....	22
CAPÍTULO V – ANÁLISE DOS DADOS .....	24
CONCLUSÃO .....	30
REFERÊNCIAS.....	33

## INTRODUÇÃO

O problema que orienta esse trabalho pode ser definido fazendo-se o seguinte questionamento: por que o Congresso Nacional não derruba os vetos apostos pelo Presidente da República a seus projetos de lei?

O objetivo da pesquisa foi conhecer a dinâmica legislativa da apreciação dos vetos, a partir de estudo, não exaustivo, da literatura e de levantamento comparativo de dados da 53ª Legislatura do Congresso Nacional.

Entende-se que divulgar qual tem sido o tratamento dado pelo Poder Legislativo aos vetos presidenciais pode contribuir para uma reflexão acerca da dinâmica legislativa da apreciação dos vetos no Congresso Nacional e do compartilhamento da função legislativa com o Poder Executivo no sistema presidencialista brasileiro.

No capítulo I, buscou-se apresentar o que os teóricos falam acerca da distribuição e delimitação de poderes em função de uma liberdade política; no capítulo II, apresentou-se o processo legislativo, com destaque para o momento do veto; no capítulo III, mostrou-se o pensamento de dois autores sobre a lógica do comportamento parlamentar; no capítulo IV, houve a apresentação da metodologia empregada na pesquisa; no capítulo V, foi feita uma análise dos dados coletados. Concluiu-se o trabalho com reflexões a partir de hipóteses.

## CAPÍTULO I

### Os Poderes e a Liberdade Política

O objetivo deste capítulo é apresentar o pensamento de alguns teóricos sobre três necessidades da sociedade: necessidade de um governo como poder político, necessidade de dividir esse poder em três poderes e necessidade de que cada poder sirva de limite aos outros dois poderes, por meio de freios e contrapesos, em busca de um equilíbrio entre eles.

Na procura por compreender a dinâmica do processo legislativo, é importante, para este trabalho, verificar que um dos freios citados pelos teóricos foi o veto aposto pelo Poder Executivo aos projetos de lei na finalização do processo legislativo, uma maneira que o presidencialismo encontrou de colocar limites, sobretudo, ao Poder Legislativo.

Entre outros que quiseram justificar a necessidade do governo está Bossuet, o qual, para isso, partiu do pensamento de Aristóteles de que o homem foi feito para viver em sociedade, seguiu com a descrição do pecado original como a divisão entre os homens em consequência da separação do primeiro homem de Deus, e terminou com o pensamento de Hobbes de que os homens são naturalmente lobos uns para os outros (CHEVALLIER, 1998, p. 88).

Aristóteles (1998) já anunciava a importância de dispor de maneira conveniente, como condição necessária para o governo ir bem, os três poderes que existem em todo governo:

Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem (ARISTÓTELES, 1998, p. 127).

Locke e Montesquieu, porém, apresentaram a separação dos poderes como o limite necessário ao poder político do Estado. Locke, no *Ensaio sobre o Governo Civil*, dizia que o Poder Legislativo e o Poder Executivo devem achar-se em diferentes mãos porque o Poder Executivo deve ocupar-se da execução das leis, enquanto o Poder Legislativo deve exigir a execução das leis promulgadas, não sendo necessário estar sempre fazendo leis, e porque ter nas mãos ambos os poderes poderia levar ao abuso de poder (CHEVALLIER, 1998, p. 112).

Montesquieu, após observar o sistema inglês e com as lições de Locke, falou da distinção de funções e poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário como indispensável para um Estado limitado, e “para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder” (MONTESQUIEU, 2004, p. 189).

Segundo Martins (1985), Montesquieu foi criticado, naquela época, porque

se entendia que o poder dividido não é o poder e nem pode ser acionado, convenientemente, nos momentos de crise nacional, em face dos próprios freios criados. O tempo veio demonstrar, todavia, que há mecanismos capazes de dar eficiência maior de funcionamento ao sistema misto que ao poder absoluto e concentrado (MARTINS, 1985, p. 28).

Montesquieu (2004, p. 188 - 195), ao falar da liberdade política assegurada pela distribuição do poder em diferentes mãos, entendia a liberdade como o direito de fazer tudo o que as leis permitem e, como não é possível que o povo em conjunto detenha o Poder Legislativo, as leis deviam ser feitas por representantes eleitos pelo povo, mas entendia que tudo estaria perdido se todos os poderes estivessem nas mãos de um mesmo corpo legislativo.

Benjamin Constant, ao pronunciar um discurso, no Ateneu Real de Paris, em 1818, previu a dificuldade entre as duas exigências fundamentais para o nascimento dos Estados contemporâneos: de limitar o poder e de distribuí-lo (CONSTANT, 1818 *apud* BOBBIO, 1994, p. 8).

No que se refere ao Processo Legislativo, o maior dos desafios ao presidencialismo é

alcançar um ponto de equilíbrio entre o efetivo alargamento e centralização de poder na figura do Presidente da República, eleito diretamente pelo povo, e detentor de extraordinárias competências, e a necessidade de maiores mecanismos de controles por parte dos demais poderes, em especial do Poder Legislativo (MORAES, 2009, p. 631).

Os Estados Unidos, em 1787, utilizou o princípio da separação dos poderes para compor a Constituição americana. James Madison, em um dos artigos federalistas, escritos para convencer os cidadãos de Nova York a votar favoravelmente à promulgação do novo texto constitucional, deixou bem claro que o direito de veto do Presidente da República

não serve unicamente de escudo ao Executivo, como proporciona mais uma garantia contra a expedição de leis indevidas. Com ela se estabelece um freio salutar ao corpo legislativo, destinado a proteger a comunidade contra os efeitos do espírito de partido, da participação ou de qualquer impulso prejudicial ao bem público, que ocasionalmente domine a maioria dessa entidade (HAMILTON, Alexander; JAY, John e MADISON, James, 1959, p. 295 - 296).

Tendo como paradigma o equilíbrio entre os poderes, foi importante saber que o veto do Poder Executivo a projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo faz parte do sistema de freios no presidencialismo e busca, no dizer de Hamilton, proteger a comunidade.

Contudo, como observou Moraes (2009), o ponto de equilíbrio entre os poderes é necessário, daí o presente trabalho querer conhecer como o Poder Legislativo buscou esse equilíbrio na 53ª Legislatura, em contrapeso ao Poder Executivo, no que se refere à apreciação dos vetos presidenciais aos projetos de lei.

## CAPÍTULO II

### O Direito de Veto e seu Contrapeso no Processo Legislativo

Neste capítulo, demonstra-se como o Brasil buscou assegurar a liberdade política dividindo o poder em três poderes e, também, integrando ao processo legislativo o direito de veto do Executivo a projetos de lei do Legislativo e o direito de o Congresso Nacional derrubar o veto presidencial, em um sistema de freios e contrapesos, com limites aos poderes.

A Constituição da República Federativa do Brasil afirma no *Título I – Dos Princípios Fundamentais*, em seu art. 2º, que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” e dispõe sobre a organização desses Poderes no *Título IV*, onde o *Capítulo I - Do Poder Legislativo* traz a *Seção VIII - Do Processo Legislativo*, tendo sido estabelecidas, desse modo, pelo Legislador Constituinte, as regras básicas do Processo Legislativo (BRASIL, 2010).

Verifica-se, na Carta Magna, que “o Processo Legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos e resoluções”, e que as possibilidades de iniciativa das leis estão previstas (BRASIL, 2010, art. 59).

Bastos (2002, p. 596) afirma que “o ato que inaugura o processo legislativo denomina-se *iniciativa*, que é a competência que a Constituição atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projeto de lei ao Legislativo”.

Exceto quando a iniciativa é do Senado Federal, a discussão e a votação dos projetos de lei têm início na Câmara dos Deputados. No Brasil, o sistema é bicameral, as proposições devem ser apreciadas por uma Casa e revistas pela outra, isto é, necessitam da aprovação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 2010, arts. 64 e 65).

O projeto é discutido nas Comissões Permanentes e, posteriormente, é levado à discussão e votação em Plenário. Em alguns casos (conhecidos como *poder conclusivo* na Câmara dos Deputados e como *poder terminativo* no Senado Federal), o projeto de lei é discutido e votado nas próprias Comissões, dispensando-se, na forma do Regimento Interno de cada Casa, a competência do Plenário, salvo a hipótese de haver recurso de um décimo dos membros da Casa (BRASIL, 2010, art. 58, § 2º, inciso I).

Após a aprovação pelas duas Casas do Congresso Nacional, a proposição é enviada à sanção ou promulgação (BRASIL, 2010, art. 65).

Não são todas as proposições que se submetem à sanção ou veto do Presidente da República. “Não há veto ou sanção na emenda à Constituição, em decretos legislativos e em resoluções, nas leis delegadas e na lei resultante da conversão, sem alterações, de medida provisória” (MENDES, 2010, p. 1009).

Silva apresenta entendimento diverso:

Problema que pode surgir é o de saber se o Presidente da República pode vetar projeto de sua iniciativa, que não sofreu emendas. Note-se que, numa hipótese como essa, o poder de escolha do titular da iniciativa governamental foi inteiramente respeitado pelo Legislativo; vale dizer que o conteúdo de sua vontade, expressa mediante a apresentação do projeto, não sofreu contrariedade, pelo que parece contraditório admitir-se veto em projetos assim aprovados. Realmente, temos aí duas vontades de um mesmo titular em sentido contrário. Apesar disso, entendemos que o Chefe do Executivo pode vetar projeto de sua iniciativa, totalmente, mesmo quando não tenha sofrido modificação do Legislativo. No caso, é ainda o seu poder de escolha de interesses a serem tutelados pela ordem jurídica que justifica essa possibilidade: iniciativa governamental e seu poder de veto se fundamentam no mesmo princípio de escolha da matéria e dos interesses a ela referentes, que ele quer ver integrando ou não a ordem jurídica, mediante lei; ora, pode ocorrer que a escolha feita com o exercício do poder de iniciativa deixe de interessar a seu programa de governo no decurso de sua tramitação legislativa, sem que ele tenha possibilidade de impedir, pela retirada do projeto ou outro meio, que a proposição venha a ser adotada pelo Congresso e lhe seja apresentada para sanção. Resta-lhe, pois, um último recurso: o veto (SILVA, 2007, p. 221).

No caso dos projetos de lei complementar, de lei ordinária e de lei de conversão, com alterações do texto original da medida provisória, não há dúvida de que a Casa na qual tenha sido concluída a votação deve enviar o projeto de lei ao Poder Executivo para que o Presidente da República o sancione ou o vete, de modo que o Poder Executivo participe da legislação ao frear o Poder Legislativo por meio da *faculdade de impedir*, isto é, por meio do direito de vetar a proposição aprovada no Congresso Nacional, porque, segundo Montesquieu, “se o poder executivo não tiver o direito de suspender os empreendimentos do corpo legislativo, este será despótico, pois, como estará capacitado a outorgar-se todo o poder por ele imaginável, aniquilará os demais poderes” (MONTESQUIEU, 2004, p. 194).

Ao avaliar os primeiros 20 anos da Constituição de 1988, Moraes constatou que não há unanimidade na doutrina constitucional quanto à natureza jurídica do veto, porque muitos juristas defendem a tese de que é um direito, enquanto outros afirmam ser um poder ou, ainda, um poder-dever do Presidente da República. Para Moraes, o Presidente da

República pode ser “considerado *chefe legislador*, pois tem os poderes de recomendar e de vetar a legislação” (MORAES, 2009, p. 611 e 615, grifo do autor).

Ensina Bastos (2002, p. 599) que o Poder Executivo, nos dias de hoje, não só acompanha a execução das leis e exerce o direito de sanção ou veto às leis elaboradas pelo Poder Legislativo, mas também exerce a função legislativa por meio das medidas provisórias e das leis delegadas e, ainda, participa do processo legislativo pela iniciativa e promulgação das leis.

Quando o Presidente da República entende que o projeto é inconstitucional ou contrário ao interesse público, ele tem quinze dias úteis, a contar do recebimento do projeto, para se manifestar pelo veto total ou parcial. O não pronunciamento do Presidente da República, nesse período, significa a sanção tácita do projeto, mas ele pode também sancioná-lo expressamente (BRASIL, 2010, art. 66).

Silva apresenta o ensinamento de Mário Casasanta acerca da origem do poder de veto nas lutas de classes romanas:

Na verdade, quando da retirada da plebe romana para o Monte Sagrado, na sua luta contra uma aristocracia sem entranhas, conveio-se na instituição dos tribunos da plebe, que pediam suspender a execução dos decretos do Senado ou ordem de outras autoridades.

Essa suspensão fixou-se mediante a palavra – *veto* – eu proíbo, e daí o seu ingresso na técnica jurídica (CASASANTA, 1937, p. 42, grifo do autor, apud SILVA, 2007, p. 215).

Sobre a história do veto no Brasil, Silva ensina que:

a nossa primeira Constituição republicana adotou-o na forma de sanção negativa (“negam, sua sanção”), no § 1º do art. 37; veio na forma prevista na Constituição americana, mas a matéria não era desconhecida no constitucionalismo brasileiro, pois que a Constituição do Império, no seu art. 64, permitia que o Imperador recusasse a sua sanção, dizendo: “Recusando o Imperador prestar o seu consentimento, responderá nos termos seguintes – O Imperador quer meditar sobre o projeto de lei, para a seu tempo resolver”. Sucedido isso, nada mais podia o Parlamento fazer, pois o Imperador havia usado, com tais palavras, de sua *faculte d’empêcher*, impedimento que prevalecia por duas legislaturas (oito anos).

A Revisão Constitucional de 1926 deu contorno mais preciso ao instituto, trazendo a novidade universal do veto parcial. Daí para cá, o veto não sofreu alteração fundamental no direito constitucional pátrio (SILVA, 2007, p. 216 e 217).



O veto parcial, segundo Silva, foi uma inovação do Direito brasileiro e

não foi acolhido por qualquer outro sistema constitucional. Surgiu como um dos meios de frear o poder de emendas do Legislativo, que deturpava as proposições de iniciativa governamental, sobretudo em matéria orçamentária. Diante do fato, o Chefe do Executivo via-se em situação embaraçosa, pois, aprovado o orçamento com tais emendas e levado à sanção, achava-se em frente de duas alternativas danosas para seu programa administrativo: a) sancionar o projeto que não mais correspondia ao seu programa de governo, que seria dessa forma inteiramente desvirtuado; ou, b) vetá-lo totalmente com que seria obrigado, se o veto fosse acolhido, a governar com o orçamento do exercício findo, já ultrapassado.

Dessa situação, nasceu a necessidade de adotar-se o veto parcial. Nisso o Presidente Arthur Bernardes teve influência decisiva para que fosse acolhido na Revisão de 1926 (SILVA, 2007, p. 221).

Giustiniani, contudo, ressalta que, embora o veto adotado inicialmente pelo presidencialismo americano somente pudesse ser total, a partir de 1996 surgiu o veto parcial americano que permitia ao Presidente apenas suspender novas rubricas de despesas e isenções fiscais circunscritas (GIUSTINIANI, 2001, p. 99 apud MORAES, 2009, p. 612).

A Constituição brasileira de 1988 estabelece que o veto pode ser total – de todo o projeto – ou parcial – de partes do projeto, porém a parte vetada deve abranger o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (BRASIL, 2010, art. 66, § 2º).

Não pode haver veto de apenas uma palavra ou conjunto de palavras, como previa a Constituição revogada, para que não aconteça mudança de sentido da proposta legislativa e o Presidente da República se torne o legislador; nem existe, tampouco, a possibilidade de se acrescentar algo novo ao texto do projeto de lei. “Se houver sanção parcial, somente o texto vetado retornará ao Congresso Nacional para deliberação. A parte sancionada deverá ser, no prazo de 48 horas, promulgada e publicada” (MORAES, 2008, p. 657 e 658).

O veto é irretroatável e deve ser expressamente motivado pela inconstitucionalidade do projeto – veto jurídico – ou pela contrariedade ao interesse público – veto político, podendo ser também um veto juspolítico (MENDES, 2010, p. 1008).

No Brasil, há o veto relativo e não o veto absoluto – caso em que o Poder Executivo impede definitivamente a transformação do projeto em lei – porque o Poder Legislativo pode derrubar o veto presidencial em sessão conjunta, com a maioria absoluta de votos dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto, conforme art. 66, § 4º, da Constituição Federal (BASTOS, 2002, p. 598).

Quanto à apreciação do veto, a previsão constitucional é que, se não for apreciado no prazo de trinta dias a contar de seu recebimento, “o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final” (BRASIL, 2010, art. 66, §§ 4º e 6º). No entanto, a previsão regimental é que o prazo “será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria” (BRASIL, 2011, art. 104).

Essa diferença entre o disposto na Constituição brasileira e no Regimento Comum do Congresso Nacional trata-se, segundo Silva, de “uma inconstitucionalidade formal sem nenhuma significação”, porque somente era relevante “quando a não apreciação do veto no prazo previsto significava sua manutenção”, conforme previa o § 4º do art. 59 da Constituição de 1969. Segundo Silva, hoje não é relevante “porque o veto terá que ser apreciado” de acordo com o § 6º do art. 66 da atual Constituição (SILVA, 2007, p. 219).

Ao apreciar o veto presidencial, o Congresso Nacional pode optar por derrubar apenas algumas das partes vetadas do projeto de lei, no caso de veto parcial, como pode rejeitar parcialmente um veto total (MENDES, 2010, p. 1009).

Na sessão conjunta, convocada para apreciação dos vetos, os votos das duas Casas são tomados separadamente, a começar pela Câmara dos Deputados, exceto quando o projeto vetado é de iniciativa do Senado Federal. Computado que o veto presidencial foi mantido pela Casa em que se iniciou a apuração dos votos, a matéria é considerada rejeitada, sem necessidade de se apurar os votos da outra Casa, conforme disposto no art. 43 do Regimento Comum, o que impede os cidadãos brasileiros de tomarem conhecimento da posição da Casa revisora.

Art. 43. Nas deliberações, os votos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal serão sempre computados separadamente.  
§1º O voto contrário de uma das Casas importará a rejeição da matéria.  
§2º A votação começará pela Câmara dos Deputados. Tratando-se, porém de projeto de lei vetado, de iniciativa de Senadores, a votação começará pelo Senado (BRASIL, 2011).

No entanto, uma vez derrubado o veto pelas duas Casas do Parlamento, a matéria é considerada aprovada e é enviada ao Presidente da República para promulgação.

Com exceção de emenda à Constituição, lei delegada, decreto legislativo, resolução e lei resultante da conversão, sem alterações, de medida provisória, o processo legislativo se encerra com a sanção, tácita ou expressa, da lei pelo Presidente da República ou com a rejeição do veto presidencial pelo Congresso Nacional, porque a partir desses

momentos a lei passa a existir. Com a promulgação da lei, ensina Mendes (2010, p. 1009), “se ordena a sua aplicação” e a publicação “torna de conhecimento geral a existência do novo ato normativo, sendo relevante para fixar o momento da vigência da lei”.

Desse modo, o direito de veto do Presidente da República a projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo e o direito do Congresso Nacional de derrubar o veto presidencial fazem parte do processo legislativo brasileiro e integram o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes Executivo e Legislativo, necessários para que haja democracia.

Deste capítulo cabe ressaltar que o Congresso Nacional deve reunir-se em sessão conjunta para apreciação dos vetos apostos a seus projetos, isto é, para discutir os motivos que levaram o Presidente da República a vetar, em todo ou em parte, a matéria e para decidir, em escrutínio secreto, por decisão de maioria absoluta de seus membros, pela manutenção ou rejeição do veto, uma vez que o veto presidencial é relativo, ou seja, que o Poder Legislativo pode manter a matéria como havia aprovado e fazer um contrapeso ao Poder Executivo.

### CAPÍTULO III

#### Atuação Parlamentar e Incentivos Eleitorais

Para responder à pergunta: por que o Congresso Nacional não derruba os vetos presidenciais, buscou-se, neste capítulo, conhecer a lógica do comportamento parlamentar por meio das ideias de Mayhew (1974) e Arnold (1990) acerca do funcionamento do Congresso.

Apesar de a Carta Magna e o Regimento Comum estabelecerem prazo para se colocarem os vetos presidenciais em votação, as sessões conjuntas do Congresso Nacional para apreciação dos vetos demoram anos para serem convocadas e os vetos a serem apreciados aguardam, muitas vezes, várias legislaturas (cada legislatura dura quatro anos) para serem colocados em pauta.

Para entender como funciona o Congresso, Mayhew (1974) fala da busca por publicidade e reivindicação de crédito e da tomada de posição pelos parlamentares como atividades prioritárias e orientadas para a reeleição.

A publicidade é definida por Mayhew (1974) como qualquer esforço para divulgar o nome de alguém entre os eleitores de tal forma a criar uma imagem favorável dele, de modo que um parlamentar de sucesso constrói o que equivale a uma marca, que pode ter um valor eleitoral generalizado para outros políticos da mesma família. Diz o autor que a publicidade é uma atividade básica do Congresso porque há sempre novos eleitores para conhecerem o valor do parlamentar e eleitores antigos para se lembrarem dele.

A atividade de reclamar o crédito por alguma coisa é definida por Mayhew (1974) como a ação que torna um político conhecido como capaz de realizar algo desejável, como alguém pessoalmente responsável pelas ações do governo ou do parlamento. A lógica política disto, a partir do ponto de vista do parlamentar, é que um ator que acredita que um membro pode fazer coisas agradáveis acontecerem, sem dúvida, desejará mantê-lo no cargo para que ele possa fazer coisas agradáveis acontecerem no futuro. A ênfase é na realização do parlamentar como aquele que faz. Reclamar o crédito por alguma coisa é muito importante para os parlamentares, diz o autor, com a consequência de que grande parte da vida do Congresso é uma busca incansável por oportunidades para fazê-lo.

A terceira atividade em que os parlamentares se envolvem pode ser chamada de tomada de posição, definida por Mayhew (1974) como o pronunciamento público de um julgamento sobre qualquer coisa que possa ser do interesse de atores políticos. O pronunciamento pode assumir a forma de uma votação nominal. O parlamentar como tomador de posição é um orador e a exigência eleitoral não é que ele faça coisas agradáveis acontecerem, mas que ele faça agradáveis pronunciamentos de julgamento, ensina Mayhew.

Arnold (1990) também assumiu que os membros do Congresso cuidam intensamente da reeleição – seu objetivo dominante. Isto significa simplesmente que os parlamentares não farão nada para conseguir seus outros objetivos se as atividades ameaçarem o seu objetivo principal. Se a reeleição não está em risco, eles estão livres para perseguir outros objetivos, como a aprovação de suas próprias visões de uma boa política pública ou a obtenção de influência no Congresso, afirma o autor.

Lobistas e comitês de ação política transmitem mensagens precisas para os parlamentares e dispensam atenção especial aos membros de comissões e subcomissões, e os parlamentares sabem que os públicos afetados são mais propensos a mostrar sua apreciação nas urnas do que os cidadãos que têm menos em jogo e que estão menos atentos ao que acontece no Congresso, diz Arnold (1990).

A teoria de Arnold (1990) é que os parlamentares têm uma preocupação natural de como programas específicos afetam seus eleitores, pois descobriram que a obtenção de benefícios para seus Estados cria oportunidades de publicidade gratuita e reivindicação de crédito, ambas valiosas na busca da reeleição, e que propostas que impõem custos, em particular sobre os seus eleitores, podem prejudicá-los ao levarem a culpa por esses custos.

De acordo com os argumentos dos dois parágrafos anteriores, avisa Arnold (1990), os parlamentares devem estar tão interessados em proteger os interesses daqueles que estão prestes a ter custos elevados e concentrados que eles votariam pela rejeição de tais propostas e, muitas vezes, eles rejeitam, mas também há muitas ocasiões em que os parlamentares votam de acordo com o interesse geral acima do interesse de vários grupos.

Os ganhos e as perdas podem ser difusos ou concentrados. Os ganhos e as perdas concentrados são mais identificáveis que os difusos, por isso ganhos concentrados são buscados pelos legisladores e é melhor se as perdas forem difusas.

Quando se beneficia um determinado grupo com a aprovação de uma lei, por exemplo, há o ganho concentrado daquele grupo, o qual dará publicidade ao parlamentar e

o apoiará na próxima eleição. O mesmo acontece quando há um benefício geográfico, favorecendo um ou mais estados, por exemplo, aos quais poderá ser reclamado o crédito pela ação na campanha eleitoral seguinte. Benefícios gerados a um grupo podem causar perdas difusas a um estado ou a toda a nação, assim como perdas causadas a um determinado grupo ou estado podem gerar um ganho geral a toda a nação.

O maior enigma de todos, para Arnold (1990), é explicar por que o Congresso primeiro entrega benefícios concentrados apenas a algum grupo da sociedade e, de repente, muda de lado, impondo custos sobre o grupo anteriormente favorecido e entregando benefícios para aqueles a quem há muito tempo negligenciou? Explicar essas reversões, dirá Arnold, requer uma teoria unificada de fazer política pública no Congresso, que permite o triunfo de qualquer um dos três interesses conflitantes: geral, de grupo ou geográfico.

A fim de explicar por que o Congresso Nacional aprova as políticas que ele faz, Arnold (1990) primeiro analisou os cálculos, as ações e as interações dos eleitores, dos parlamentares e dos líderes de coalizão (aqueles capazes de antecipar as decisões de voto dos parlamentares nas comissões ou no plenário, influenciando o processo decisório no Congresso).

Os parlamentares são em parte manipulados pelas ações do líder de coalizão, que pode ser um líder partidário, um Ministro ou o Presidente da República; em parte restringidos por antecipar as ações dos cidadãos nas próximas eleições e são agentes parcialmente livres. Compreender as interações dos eleitores, líderes de coalizão e parlamentares torna-se assim a chave para entender por que o Congresso funciona do jeito que funciona, conforme Arnold (1990).

O objetivo de Arnold (1990) foi mostrar que sua teoria é útil para explicar a dinâmica das decisões políticas, que é capaz de explicar pontos de mudança nas decisões do Congresso a partir de cálculos eleitorais que formam tudo, desde decisões nominais dos parlamentares até estratégias e táticas dos líderes de coalizão, e seu argumento é que a busca eleitoral pode impelir os parlamentares a apoiar as políticas que atendem a interesses tanto particularistas quanto gerais.

Arnold (1990) tem como ideia básica o rastreamento das posições do parlamentar, isto é, as ações relacionadas a ganhos e perdas, difusas e concentradas, também são avaliadas sob a perspectiva da rastreabilidade: a possibilidade de os eleitores e os líderes de coalizão identificarem as ações dos parlamentares e as transformarem em subsídios,

positivos ou negativos, para a campanha eleitoral. A ideia de rastreabilidade complementa aquelas de Mayhew (1974) sobre tomada de posição, reivindicação de crédito e publicidade.

As ideias expostas por Mayhew (1974) e Arnold (1990) levam a pensar que os parlamentares evitam votações ostensivas, pois são identificáveis, quando elas causam prejuízo a grupos concentrados, principalmente se o grupo faz parte de seus eleitores. Em se tratando de ações que tragam perdas aos eleitores, os parlamentares preferem, então, votações secretas, uma vez que são pouco identificáveis.

Pode-se pensar, então, que o atraso na apreciação dos vetos cumpre o papel de tornar menos identificável o papel do parlamentar no fracasso de um pleito, o qual foi vetado, e que, por isso, várias matérias têm seus vetos apreciados em legislaturas diferentes da aprovação original.

À primeira vista, quando a legislatura que aprovou o projeto de lei mantém o veto presidencial parece haver mudança de posição do Congresso Nacional. Contudo, a não apuração dos votos da Casa revisora, no caso de manutenção do veto pela Casa iniciadora, impede que se saiba qual foi a posição daquela Casa, a qual, na maioria das vezes, foi a Casa que enviou o projeto de lei à sanção. Pode, neste caso, a Casa revisora ficar com o mérito de ter aprovado a matéria e o ônus da manutenção do veto ficar para a Casa iniciadora.

Porém, ainda há o fato de o escrutínio de apreciação dos vetos ser secreto, o que protege a identidade dos parlamentares e deixa os eleitores sem saber a posição que cada um tomou em particular, o que pode levar a uma falta de interesse dos parlamentares em discutir as razões de veto do Presidente da República e em manter a matéria, rejeitando o veto, uma vez que sua tomada de posição não terá visibilidade, não ganhará publicidade perante os eleitores. O crédito a reclamar pelos parlamentares fica por conta do momento da aprovação do projeto, mesmo quando há manutenção do veto, porque não se pode identificar quem votou pela manutenção do veto, isto é, pela rejeição da matéria.

Desse modo, as ideias de Mayhew (1974) e Arnold (1990) parecem explicar o comportamento dos parlamentares quanto à demora na apreciação dos vetos apostos pelo Presidente da República a projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional e, também, a tendência que há no Poder Legislativo em se manter os vetos presidenciais, não fazendo nenhum contrapeso ao freio bastante utilizado pelo Poder Executivo nas últimas legislaturas.

## CAPÍTULO IV

### Metodologia de pesquisa

Em razão de se procurar conhecer a dinâmica do processo legislativo na fase de apreciação dos vetos presidenciais, optou-se por coletar dados das sessões conjuntas do Congresso Nacional, realizadas durante a 53ª Legislatura, que compreende os anos de 2007 a 2010.

Para uma reflexão acerca da hipótese de que o Congresso Nacional não tem interesse em derrubar os vetos presidenciais, nem em apreciá-los na mesma legislatura em que os projetos de lei foram aprovados, porque essas ações não dão publicidade, nem propiciam a reivindicação do crédito junto aos eleitores, foi levantada uma bibliografia sobre o tema e foram elaborados quadros e gráficos a partir dos dados coletados.

Os dados foram tirados de sites fidedignos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. No link: <http://www.senado.gov.br/atividade/resenha>, com uma pesquisa nas Resenhas Mensais editadas pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, que detalha, mês a mês, as matérias apreciadas pelo Senado Federal e pelo Congresso Nacional, procurou-se, em primeiro lugar, saber se houve apreciação de vetos presidenciais pelo Poder Legislativo durante a 53ª Legislatura.

As Resenhas Mensais mostraram cinco sessões conjuntas do Congresso Nacional com apreciação de vetos presidenciais, onde estavam relacionados os vetos apostos pelo Presidente da República, com o número do projeto especificado na ementa. A par dos números dos projetos vetados, buscou-se conhecer sua tramitação nos links: <http://www.camara.gov.br/>, em Projetos de Lei e Outras Proposições, e <http://www.senado.gov.br/atividade>.

Na tramitação dos projetos, foi possível localizar a data de publicação, no Diário do Congresso Nacional, das Atas de apuração dos votos aos vetos presidenciais constantes de cédula única de votação utilizada em Sessões Conjuntas do Congresso Nacional.

No link: <http://www.senado.gov.br/publicações/>, encontrou-se os Diários do Congresso Nacional, onde as Atas foram publicadas juntamente com anexos que trazem a



totalização dos votos dos Deputados ou dos Senadores, dependendo da Casa em que se tenha feito a apuração dos votos.

Quadros e gráficos foram elaborados a partir dos dados coletados, ilustrando, principalmente, o distanciamento temporal de várias legislaturas entre a oposição do veto presidencial e sua apreciação pelo Congresso Nacional e, dentro da 53<sup>a</sup> Legislatura, o distanciamento temporal de dias entre a aprovação do projeto na Casa iniciadora e a apreciação do veto pela mesma Casa, especificando, neste caso, as espécies de projeto e confrontando o colegiado de apreciação, a modalidade e o processo de votação, bem como o quórum de votação das duas sessões.

Restringiu-se a pesquisa à Casa iniciadora porque não tinham sido apurados os votos aos vetos da Casa revisora, impossibilitando a comparação de dados nesta Casa.

## CAPÍTULO V

### Análise dos Dados

Ao se pesquisar as Resenhas Mensais editadas pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, nos anos de 2007 a 2010, constatou-se que houve cinco sessões conjuntas do Congresso Nacional com apreciação de vetos presidenciais, nas datas de 27/03/08, 15/04/2008, 06/05/2009, 13/05/2009 e 10/02/2010, distribuídas nas quatro Sessões Legislativas da 53<sup>a</sup> Legislatura, conforme o quadro 1.

Quadro 1 - Número de sessões conjuntas para apreciação de vetos, por Sessão Legislativa.

2007	2008	2009	2010
0	2	2	1

Fonte: <http://www.senado.gov.br/atividade/resenha>.  
Elaboração do autor.

O fato de o Congresso Nacional, durante um período de 4 anos, ter convocado apenas 5 sessões conjuntas para apreciação dos vetos presidenciais leva a pensar na falta de interesse em convocá-la e na hipótese de que isso acontece porque essa sessão não dá publicidade aos membros do Congresso Nacional, ou seja, não há incentivo eleitoral para que ela ocorra.

Obteve-se das Atas publicadas no Diário do Congresso Nacional a informação de que foram retirados de pauta por meio de requerimentos de líderes, deferidos pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, 3, 10 e 14 itens das Sessões Conjuntas de 15/04/2008, 06/05/2009 e 13/05/2009, respectivamente.

Quadro 2 - Número de projetos com vetos apreciados na 53<sup>a</sup> Legislatura, por Legislatura de oposição dos vetos.

49 <sup>a</sup>	50 <sup>a</sup>	51 <sup>a</sup>	52 <sup>a</sup>	53 <sup>a</sup>	TOTAL
1	2	21	83	81	188

Fonte: <http://www.camara.gov.br/>; <http://www.senado.gov.br/atividade>  
Elaboração do autor.

Embora os projetos com vetos parciais tenham sido apresentados por número de dispositivos nas Resenhas Mensais consultadas, optou-se por trabalhar com o número de projetos, tendo sido apurado que, dos 188 projetos com vetos apreciados pela 53ª Legislatura, 107 projetos haviam sido vetados pelo Presidente da República em legislaturas anteriores, tendo sido um veto apostado há 15 anos, na 49ª Legislatura, conforme ilustrado no quadro 2.

A demora na apreciação dos vetos e, mesmo quando colocados em pauta, a retirada de alguns deles pelos líderes (ainda que a Constituição brasileira tenha previsto um período de 30 dias para sua apreciação ou, com o sobrestamento de pauta, alguns dias a mais, e não anos), leva a pensar que o processo legislativo é um jogo em que o Poder Legislativo e o Poder Executivo fazem um acordo para que se adie a sessão conjunta para apreciação de vetos, para que se vote pela manutenção dos vetos e para que se retire de pauta aqueles vetos que têm chance de ser derrubados.

Estar de acordo com o Poder Executivo é a política padrão para a base aliada que constitui o governo e é uma política mais lucrativa para os parlamentares quando se trata de apreciar os vetos porque ir contra o Presidente da República não ajudaria a reivindicar nenhum crédito ou a ter publicidade perante os eleitores.

O jogo acontece de modo que os parlamentares argumentam que aprovaram as matérias e escondem-se atrás de um veto que não é apreciado, enquanto o governo consegue seu objetivo de o texto vetado não valer.

A estratégia de se manter o veto em uma legislatura posterior à aprovação do projeto é uma forma de os parlamentares fugirem ao ônus de gerar perdas ou negar ganhos aos seus eleitores, em um processo em que eles conseguem uma baixíssima responsabilização.

Optou-se por continuar a pesquisa com os 81 projetos vetados, total ou parcialmente, pelo Presidente da República, na 53ª Legislatura, para conhecer o processo de apreciação dos vetos pela legislatura que havia aprovado originalmente as matérias.

Ao se pesquisar a tramitação dos 81 projetos, observou-se que 5 projetos haviam sido enviados à sanção em 30/11/2006, 19/12/2006 e 22/12/2006, isto é, no final da 52ª Legislatura; restando, portanto, 76 projetos aprovados pelo Congresso Nacional, vetados pelo Presidente da República e com vetos apreciados pelo Congresso dentro da mesma 53ª Legislatura, aos quais ficou restrita a pesquisa.

As Atas mostram que a apuração dos votos aos vetos presidenciais foi iniciada pela Câmara dos Deputados, exceto quando o projeto era de iniciativa de Senadores, e que, pelo fato de todos os vetos terem sido mantidos pela Casa iniciadora, não se fez a apuração dos votos da Casa revisora, em observação ao art. 43, § 1º, do Regimento Comum: “o voto contrário de uma das Casas importará a rejeição da matéria”.

Quando a Casa iniciadora é pela manutenção do veto, a matéria já é considerada rejeitada, conforme o Regimento Comum, e fica-se sem saber qual a posição da Casa revisora, e, muitas vezes, a Casa revisora havia enviado o projeto de lei à sanção naquela mesma Legislatura, enquanto a Casa iniciadora o havia aprovado em outras Legislaturas, conforme ilustrado no quadro 3.

Quadro 3 – Número de projetos aprovados pelo Congresso Nacional e com vetos apreciados na mesma 53ª Legislatura, por legislatura de aprovação na Casa iniciadora.

51ª	52ª	53ª	TOTAL
5	20	51	76

Fonte: <http://www.camara.gov.br/>; <http://www.senado.gov.br/atividade>  
Elaboração do autor.

Uma vez que não é possível afirmar que as duas Casas do Congresso Nacional mantiveram os vetos, a pesquisa voltou-se para a Casa que teve seus votos apurados, tendo votado contrariamente às matérias, ou seja, mantido todos os vetos.

Quadro 4 – Número de projetos por espécie, colegiado e processo de votação na aprovação pela Casa iniciadora, com vetos mantidos na mesma 53ª Legislatura.

Colegiado	Processo de Votação	Nº de projetos por espécie					TOTAL
		PLC	PLS	PLV	PLP	PLN	
Comissão	Simbólica	5	2				7
Plenário	Simbólica	12		26		4	42
	Nominal com maioria absoluta			1	1		2
TOTAL		17	2	27	1	4	51

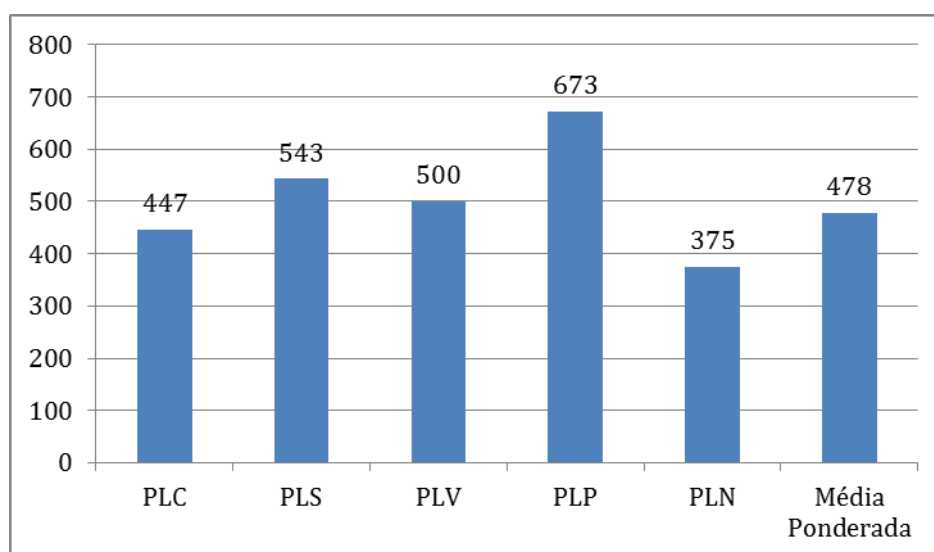
Onde: PLC – Projeto de Lei de iniciativa da Câmara dos Deputados; PLS – Projeto de Lei de iniciativa do Senado Federal; PLV – Projeto de Lei de Conversão; PLP – Projeto de Lei Complementar; PLN – Projeto de Lei de iniciativa do Congresso Nacional.

Fonte: <http://www.camara.gov.br/>; <http://www.senado.gov.br/atividade>  
Elaboração do autor.

Para uma comparação dos dados da aprovação da matéria pela Casa iniciadora e da manutenção do veto pela mesma Casa, no decorrer da mesma legislatura, procurou-se conhecer as espécies de projeto, o colegiado que os havia aprovado, a modalidade e o processo de votação utilizado, bem como o quórum de aprovação dos 51 projetos, conforme quadro 4, tendo sido verificado que:

1 – O período médio ponderado entre as duas votações foi de 478 dias, conforme gráfico 1;

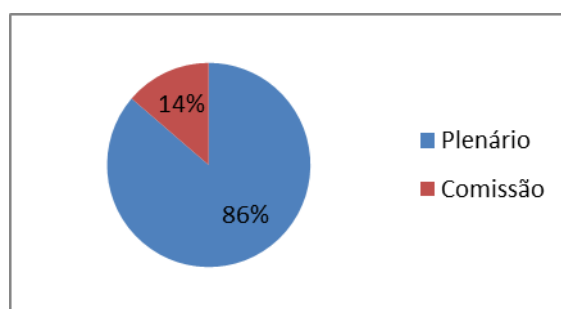
Gráfico 1 – Período médio em dias entre a aprovação do projeto na Casa iniciadora e a apreciação do veto na mesma 53ª Legislatura.



Fonte: <http://www.camara.gov.br/>; <http://www.senado.gov.br/atividade>  
Elaboração do autor.

Constatar que 51 projetos tiveram matéria rejeitada pela Casa que os havia aprovado na mesma legislatura, dentro de um período médio de 478 dias, leva a pensar que os parlamentares não têm interesse na aprovação efetiva da matéria, mas tão somente em ganhar o crédito junto ao eleitor no momento da aprovação do projeto.

Gráfico 2 – Percentual de projetos aprovados, por colegiado, na Casa iniciadora.



Fonte: <http://www.camara.gov.br/>;  
<http://www.senado.gov.br/atividade>  
Elaboração do autor.

2 - O colegiado que aprecia os vetos é o Plenário de ambas as Casas em Sessão Conjunta e, também, foi o Plenário em 86% dos casos de aprovação na Casa iniciadora, conforme gráfico 2;

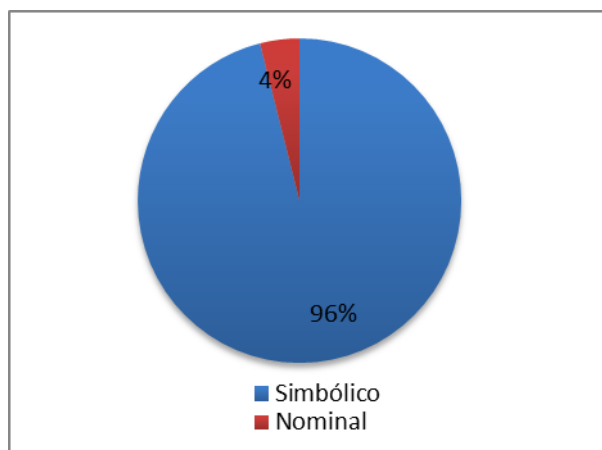
Dos 51 projetos levantados na pesquisa, houve apenas 2 que tiveram o Senado Federal como Casa iniciadora: os projetos de lei do Senado foram aprovados, inicialmente, por processo simbólico, em Comissão do Senado Federal, e tiveram os vetos mantidos pelo Plenário da mesma Casa no transcorrer da mesma legislatura.

3 – A modalidade de votação é secreta na apreciação dos vetos e, na Casa iniciadora, foi ostensiva em 100% dos casos;

O crédito pela aprovação da matéria pode ser reivindicado devido ao fato de a modalidade de votação do projeto ser ostensiva, o que dá visibilidade à atuação do parlamentar, enquanto que a modalidade secreta de votação dos vetos não permite saber qual a posição de cada parlamentar.

4 – O processo de votação é nominal, por meio de cédula única, na apreciação dos vetos e, na aprovação da matéria pela Casa iniciadora, foi simbólico em 96% dos casos, conforme gráfico 3, e

Gráfico 3 – Percentual de projetos aprovados, por processo de votação, na Casa iniciadora.



Fonte: <http://www.camara.gov.br/>;  
<http://www.senado.gov.br/atividade>  
Elaboração do autor.

Os 4 Projetos de Lei do Congresso Nacional, embora tenham sido aprovados pelo Plenário do Congresso Nacional, em votação simbólica, tiveram a apuração dos votos aos vetos presidenciais iniciada pela Câmara dos Deputados, que deliberou pela manutenção dos vetos.

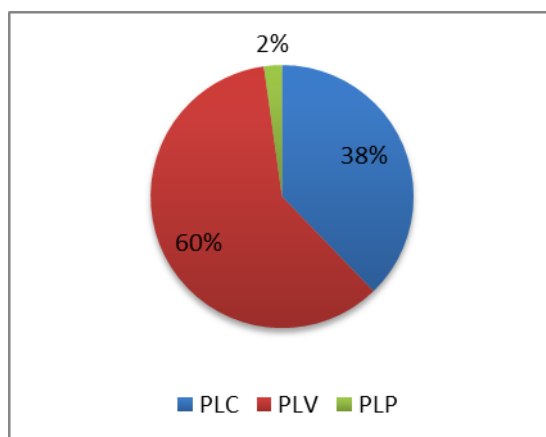
5 – O quórum de maioria absoluta é sempre exigido para a rejeição do veto a qualquer projeto e, para a aprovação de projeto de lei, não é necessário o quórum de maioria absoluta, salvo em caso de projeto de lei complementar.

Percebe-se que a dificuldade de se derrubar o veto está também na diferença do quórum de votação. É de notar, contudo, o caso de dois projetos que obtiveram quórum de maioria absoluta no momento de aprovação pela Câmara dos Deputados e não o obtiveram no momento da rejeição do veto pela mesma Casa, na mesma legislatura.

O quórum de maioria absoluta foi exigido e alcançado na aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 43/2007, e o art. 31 do Projeto de Lei de Conversão nº 2/2008 recebeu destaque para votação na Câmara dos Deputados e foi aprovado por maioria absoluta. No entanto, no momento de se apreciar os vetos parciais apostos aos projetos, a Câmara dos Deputados não obteve o quórum de maioria absoluta para derrubar o veto a 11 dispositivos do Projeto de Lei Complementar, nem para derrubar o veto ao art. 31 do Projeto de Lei de Conversão.

6 – Os Projetos de Lei de Conversão foram 60% dos 45 projetos aprovados, inicialmente, pela Câmara dos Deputados e com vetos mantidos na mesma Legislatura, conforme gráfico 4.

Gráfico 4 – Percentual, por espécie, de proposições aprovadas na Câmara dos Deputados e com vetos mantidos na mesma 53ª Legislatura.



Fonte: <http://www.camara.gov.br/>;  
<http://www.senado.gov.br/atividade>  
Elaboração do autor.

## CONCLUSÃO

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são definidos, pela Constituição Federal, como Poderes da União, independentes e harmônicos, e cada Poder tem seus limites estabelecidos em um sistema de freios e contrapesos, para que não aconteça nenhum abuso de poder.

No processo legislativo, enquanto o Poder Executivo tem o direito de vetar projetos aprovados pelo Poder Legislativo, por inconstitucionalidade ou por contrariar o interesse público, o Poder Legislativo pode se opor à decisão do Poder Executivo e rejeitar os vetos presidenciais.

No entanto, no caso específico da apreciação dos vetos presidenciais, durante a 53ª Legislatura, o Poder Legislativo não apresentou nenhum contrapeso ao Poder Executivo, ao manter 100% dos vetos, o que sugere que o Poder Legislativo, embora pudesse fazer contrapeso ao freio utilizado pelo Poder Executivo e derrubar algum veto presidencial, escolheu, em sua liberdade política, não fazê-lo.

Ao buscar responder por que o Congresso Nacional não derruba os vetos apostos pelo Presidente da República a seus projetos de lei, verificou-se que um fator que dificulta a rejeição dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional é o quórum de maioria absoluta exigido na sua apreciação, independentemente da espécie de projeto, o que não acontece no momento da aprovação das matérias sujeitas à sanção ou veto, com exceção dos projetos de lei complementar que também exigem o quórum de maioria absoluta.

Mas o importante, ao conhecer a dinâmica legislativa de apreciação dos vetos no Congresso Nacional, por meio de análise dos dados da 53ª Legislatura e por meio de estudo da literatura apresentada, foi verificar que o Congresso Nacional demorou várias legislaturas para apreciar os vetos apostos pelo Presidente da República, o que leva a pensar que o Congresso Nacional não tem interesse em ratificar a aprovação das matérias.

Embora a Constituição Federal de 1988, no art. 66, § 6º, garanta que o veto será apreciado, a demora na sua apreciação prejudica o público interessado. O fator tempo é muito importante no processo legislativo, tanto que os prazos são previstos em dias pela Carta Magna, porque a legislação é feita a favor de um público, em determinada situação histórica,



e adiar por anos a apreciação dos vetos tem levado à sua manutenção, como se verificou na 53ª Legislatura, que manteve 100% dos vetos apreciados.

A demora de anos na apreciação dos vetos impede que se diga que o Congresso Nacional mudou de posição ao manter os vetos, pois, dos 188 vetos apreciados, na 53ª Legislatura, 112 projetos foram aprovados em outro momento histórico, por outras legislaturas.

Desse modo, o papel do parlamentar no fracasso do pleito torna-se menos identificável, o que leva a pensar que o processo legislativo faz parte de um acordo entre os Poderes Legislativo e Executivo, onde os parlamentares ganham o crédito por aprovar a matéria e escondem-se atrás de vetos não apreciados, enquanto o governo consegue seu objetivo de o texto vetado não valer.

Quanto aos 76 projetos restantes, também não se pode afirmar que o Congresso mudou de posição, embora os projetos tenham sido aprovados na mesma legislatura, porque a posição de manter os vetos foi apurada apenas na Casa iniciadora, faltando visibilidade quanto à posição da Casa revisora, a qual, na maioria dos casos, foi a Casa que enviou o projeto à sanção. Nesse caso, a Casa revisora pôde ficar com o mérito de ter aprovado o projeto e deixar o ônus da manutenção do veto para a Casa iniciadora.

Tendo a pesquisa se voltado para a Casa iniciadora, observou-se que dos 76 projetos, 25 haviam sido aprovados, pela Casa iniciadora, em diferentes legislaturas. Verificou-se, então, que houve mudança de posição em 51 projetos, pela Casa iniciadora, dentro de um período médio de 478 dias, o que leva a pensar que os parlamentares não tiveram interesse na aprovação efetiva da matéria, mas apenas em ganhar o crédito pela aprovação do projeto.

O estudo dos dados, à luz das considerações teóricas e da hipótese levantada, demonstra que o adiamento, por várias legislaturas, da realização de sessões conjuntas para apreciação dos vetos, bem como a manutenção de 100% dos vetos apreciados na 53ª Legislatura, são fortes indicativos de falta de interesse por parte dos parlamentares em dar apoio a projetos quando não há visibilidade, nem crédito a reclamar, ou, ainda, posição a ser tomada publicamente – ações buscadas pelos parlamentares em vista de sua reeleição.

A falta de visibilidade se dá também porque a sessão conjunta do Congresso Nacional para apuração dos votos aos vetos presidenciais tem, por determinação constitucional, escrutínio secreto. Se, por um lado, a votação secreta contribui para que os

parlamentares não se intimidem diante do Poder Executivo, por outro lado, contribui para a falta de visibilidade da ação parlamentar perante os eleitores.

Com base nas teorias de Mayhew (1974) e Arnold (1990), pode-se pensar que a falta de incentivos eleitorais na apreciação dos vetos presidenciais desestimula os parlamentares a apoiarem o projeto e derrubarem o veto, diferentemente do que acontece na hora da votação ostensiva de aprovação do projeto, quando os membros do Congresso podem reclamar o crédito pela aprovação da matéria e ganhar publicidade, favorecendo sua reeleição.

Desse modo, conclui-se que o tempo, a visibilidade e os incentivos eleitorais são fatores que interferem fortemente na dinâmica legislativa da apreciação dos vetos, contribuindo para que o Congresso Nacional não derrube os vetos presidenciais.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. Trad. Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998.

ARNOLD, R. Douglas. **The Logic of Congressional Action**. New Haven & London: Yale University, 1990.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: C. Bastos, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Congresso. **Regimento Comum**. Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 33. ed. Brasília: Edições Câmara, 2010.

\_\_\_\_\_. Pesquisas em meio eletrônico na Câmara dos Deputados. Projetos de Lei e Outras Proposições. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/> Acesso em: jun. a set. 2011.

\_\_\_\_\_. Pesquisas em meio eletrônico no Senado Federal. Projetos de Lei e Outras Proposições. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/> Acesso em: jun. a set. 2011.

\_\_\_\_\_. Pesquisas em meio eletrônico no Senado Federal. Resenhas Mensais. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/resenha> Acesso em: jun. a set. 2011.

\_\_\_\_\_. Pesquisas em meio eletrônico no Senado Federal. Diários do Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicações/> Acesso em: jun. a set. 2011.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias**. Trad. Lydia Cristina. 8. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1998.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista: um comentário à constituição americana**. Trad. Reggy Zacconi de Moraes. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Separação de poderes no Brasil**. volume IV. [São Paulo]: PrND/IASP, 1985.

MAYHEW, David R. **Congress The Electoral Connection**. New Haven and London: Yale University, 1974.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. Trad. Edson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2004.

MORAES, *Alexandre* de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. (coord.) **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.