

Novas Instituições, Novos Vetos?

Barganha de vetos, mudança institucional, e fortalecimento das legislaturas no
Presidencialismo de Coalizão

Pedro H. Reis Pereira (DCP-USP)

pedrohppereira98@usp.br

Trabalho preparado para apresentação no XIV
Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 23 a 27 de setem-
bro de 2024.

SÃO PAULO
2024

Resumo

Mudanças nas regras de apreciação congressual de vetos presidenciais têm impacto sobre as interações Executivo-Legislativo? A Constituição brasileira estabelece que todos os vetos presidenciais devem ser apreciados pelo Congresso Nacional. Na prática, no entanto, até julho de 2013, em virtude das regras em vigor, o Congresso deixou de fazê-lo. O resultado foi o acúmulo de mais de três mil vetos pendentes. A partir dessa data, com a revisão do seu Regimento Interno, o Congresso passou a ter incentivos e obrigações para apreciar os vetos presidenciais. Busco estudar e entender a dinâmica das interações entre os Poderes Executivo e Legislativo em torno dos vetos presidenciais, e se essa dinâmica varia a depender da fraqueza ou força das instituições legislativas de apreciação dos vetos. Analiso, usando o caso brasileiro entre 1989 a 2018, o que faz o Executivo vetar um projeto legislativo, o que faz o Legislativo derrubar ou manter um veto. Ademais, investigo se houve diferenças na barganha de vetos inter-institucional entre os períodos divididos pela mudança institucional. Emprego métodos quantitativos de regressão logística, séries temporais, análise de sobrevivência, e métodos qualitativos de análise documental e de discursos parlamentares para investigar: i) os fatores institucionais que condicionam a probabilidade de veto presidencial sobre um projeto; ii) os fatores institucionais que condicionam a probabilidade de rejeição ou manutenção de um veto presidencial; iii) quanto tempo um veto presidencial se mantém em vigor antes de sua apreciação congressual; iv) se essas dinâmicas de barganha de veto entre Executivo e Legislativo variam com a força das instituições congressuais de apreciação de veto; v) compreender as motivações dos atores políticos por trás da mudança institucional em questão e vi) potenciais mecanismos por trás da barganha de vetos inter-institucional.

1 Introdução

Mudanças na tramitação de vetos têm impacto sobre as interações Executivo-Legislativo? A tradição neo-institucionalista preza que instituições influenciam como diferentes atores políticos interagem, afetando, assim, o resultado final dos processos decisórios. O veto presidencial, que se efetua ao final do processo legislativo, é uma dessas instituições. São as regras que determinam as modalidades de vetos permitidas e os caminhos para manutenção ou derrubada dos mesmos que justamente produzem os incentivos e constrangimentos a definir a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Para explorar como mudanças institucionais endógenas afetam essa relação, visarei investigar, nesta pesquisa, os efeitos das alterações nas regras de tramitação de vetos sobre a ocorrência e a derrubada de vetos presidenciais, no Brasil, no período de 1989 a 2018. Em outras palavras, com a transformação regimental do Poder Legislativo federal brasileiro acerca da apreciação dos vetos presidenciais, em 2013, houve mudança na natureza da barganha entre Executivo e Legislativo a partir de então?

Nesse sentido, um aspecto da Ciência Política brasileira é importante para delimitar este trabalho dentro da disciplina: como a literatura lidou com o poder de veto no presidencialismo multipartidário brasileiro. A Ciência Política nacional no pós-88, marginalizou, no mais das vezes, o poder de veto presidencial nas análises sobre o arranjo presidencialista e o processo legislativo brasileiro. A agenda de pesquisa se voltou, principalmente, sobre a predominância do Executivo na definição da agenda legislativa, efetuada por meio de distribuição de recursos orçamentários aos parlamentares (PEREIRA e MUELLER, 2002; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005); alocação de pastas ministeriais aos partidos legislativos (SANTOS, 1997; FIGUEIREDO, 2007); e pela centralização do processo decisório nas mãos dos líderes partidários (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, 2009; DINIZ, 2005) ou do Executivo (RAILE; PEREIRA e POWER, 2011).

Deste modo, a literatura brasileira sobre o presidencialismo de coalizão oferece uma boa noção sobre como a agenda política é formada no Executivo, e subsequentemente modificada no Poder Legislativo. Porém, nesses estudos, o entendimento sobre a agenda legislativa finda na etapa da aprovação da legislação no locus decisório do Plenário. Fica implícito, então, que o processo legislativo termina substantivamente no Poder Legislativo. Em contrapartida, o

veto presidencial, que é executado na etapa da sanção, é considerado como uma prerrogativa do Executivo que condiciona o comportamento estratégico entre os Poderes, a partir do qual os legisladores se antecipam em virtude das preferências presidenciais (SANTOS, 1997; PEREIRA e MUELLER, 2000; DINIZ, 2005). Ainda é preciso salientar que essa contribuição acadêmica do poder de veto como condicionante das interações entre os atores políticos não é, de modo algum, irrelevante. Meu ponto aqui é que, ao se concentrar mais sobre os poderes positivos do Executivo e do Legislativo do que sobre os poderes mais reativos, a Ciência Política brasileira – e a latino-americana, no geral (PALANZA e SIN, 2014) – só olhou para o processo legislativo até o momento da sanção, ignorando a etapa do veto como parte essencial desse processo. Em virtude disso, pretendo dar destaque à instituição do veto enquanto mecanismo imprescindível para a governança multipartidária.

Logo, é sabido como os presidentes se comportam em relação aos vetos. No entanto, o conhecimento obtido pelos autores pode estar, a essa altura, limitado em dois níveis: no nível teórico, enquanto esses pesquisadores se concentraram na figura de um Presidente preponderante no processo de barganha política, a literatura neo-institucionalista atual, por sua vez, revisa as premissas do conflito entre um Executivo dominante e um Legislativo refém, e apresenta leituras com enfoque na coordenação entre os Poderes, mediante os diversos instrumentos institucionais, executivos e legislativos, além de posicionar o Poder Legislativo como um ator mais relevante no processo de produção de políticas públicas (MARTIN e VANBERG, 2011, 2019; CHEIBUB e LIMONGI, 2010; FREITAS, 2010; FREITAS, 2016a, 2016b). Ademais, no nível empírico, a inferência de seus achados para o contexto atual pode ser relativamente imperfeita, dado que, a partir dos anos 2000, ocorreram diversas mudanças sobre o processo decisório como um todo, a saber: mudança constitucional sobre a tramitação e reedição das medidas provisórias, em 2001 (MACHIAVELI, 2009); um aumento gradual do número de comissões permanentes e do protagonismo destas no processo legislativo (ALMEIDA, 2018; VASQUEZ e DE FREITAS, 2019); e, por fim, o fortalecimento do rito de apreciação congressional dos vetos.

As instituições relacionadas à apreciação dos vetos mudaram a partir de julho de 2013. Até então, o Regimento Comum do Congresso Nacional de 1970 dificultava os congressistas de se reunirem para apreciar os frequentes vetos presidenciais. O resultado político desse arranjo

foi a acumulação ao longo dos anos, desde 1989, de mais de 3 mil vetos presidenciais¹ não apreciados pelo Congresso (CÂMARA HOJE, 2013). No entanto, a abstenção parlamentar chega ao fim: em julho de 2013, o Congresso promulga a Resolução nº1 de 2013-CN (RCN 1/2013), e estabelece importantes incentivos em prol da deliberação sobre os vetos. Agora, o Congresso se obriga a se reunir em dias específicos e deliberar sobre esses eventos, sob o risco de sobrestar a pauta com o término do prazo. Ante um período de vários anos de acumulação inercial de vetos presidenciais sem decisão, o Congresso Nacional finalmente se pôs no papel de regularizar a arena decisória sobre a última etapa do processo legislativo e, conseqüentemente, tentar fortalecer as interações entre Executivo e Legislativo na construção governamental. Esse momento crítico de mudança institucional, que carece de explicação, merece ser investigado, sobretudo quanto a seus efeitos sobre a barganha política entre os Poderes.

Em vista dessa mudança institucional, há de se pensar se os padrões de interação em torno do veto, antes e depois da mudança, são distintos. Isto é, se no arranjo mais “relaxado”, antes da RCN 1/2013, o comportamento estratégico entre os Poderes era tal que favorecia as preferências do Executivo na definição da agenda legislativa. Em contrapartida, se no arranjo legislativo “fortalecido”, após a mudança regimental, haveria um equilíbrio entre os Poderes. Agora que o Poder Legislativo teria, na apreciação do veto, efetivamente a última palavra, a agenda política estaria mais equilibrada entre os Poderes, ou melhor, entre os partidos da coalizão governamental (MARTIN e VANBERG, 2019; BERNHEIM et al., 2006).

Por conseguinte, esta é a minha hipótese geral: antes e após a mudança regimental de 2013, há diferentes padrões de interação entre o Executivo e Legislativo em torno do veto presidencial. No arranjo legislativo “pré-mudança” de apreciação dos vetos, a política da maioria pesaria a favor de alguns partidos, os que vetassem a legislação, em detrimento dos demais partidos do governo. Inversamente, no arranjo legislativo “pós-mudança”, a política da maioria tenderia a se manter em torno do compromisso firmado por todos os partidos compondo a coalizão. Os vetos doravante estariam menos direcionados a barrar as preferências dos partidos da maioria, por virtude dos parceiros da coalizão serem mais capazes de lidar com um desvio da política criado pelo veto.

¹Cada dispositivo jurídico vetado por um veto parcial é contabilizado como um veto, de acordo com o Congresso Nacional.

Busco, então, preencher as lacunas na literatura sobre o papel do veto presidencial no presidencialismo multipartidário, principalmente no que se refere ao uso desse instrumento executivo na barganha política entre os Poderes Executivo e Legislativo, e enquanto um mecanismo de coordenação da política da maioria governamental. Ademais, procuro contribuir à literatura de organização das legislaturas e seu efeito coordenativo às políticas da coalizão governamental, ao dar destaque sobre como a transformação da configuração institucional do Legislativo pode afetar não apenas a natureza de sua relação para com o Executivo, como também o sentido das políticas públicas nacionais.

2 Revisão bibliográfica

Dois temas são pertinentes para o desenvolvimento dessa pesquisa. Por um lado, a literatura sobre veto presidencial, norte-americana e latino-americana, é de suma importância, principalmente por iluminar sobre como a existência dessa prerrogativa executiva altera a definição da agenda e o comportamento estratégico entre os Poderes com vista a uma antecipação das preferências dos atores políticos. Por outro lado, a literatura de organização das legislaturas e a literatura de coordenação de coalizões fornece os instrumentos analíticos necessários para o entendimento sobre como se dá a dinâmica política entre os Poderes em face de novas configurações institucionais do Poder Legislativo.

Não pretendo, aqui, esgotar nenhum destes temas, mas sim verificar como a relação entre esses pode contribuir para os debates, presentes tanto na academia quanto na opinião pública, sobre governança e governabilidade multipartidária, e sobre fortalecimento das legislaturas nas barganhas com o Poder Executivo. Sobretudo, pretendo dar destaque a uma prerrogativa presidencial pouco desenvolvida pela Ciência Política brasileira, e como esse instrumento executivo é central para a definição da agenda legislativa, coordenação das maiorias, e para a produção de políticas públicas.

2.1 Vetos e barganha de vetos

Vetos são um elemento de barganha crucial nos sistemas de separação de poder, influenciando o relacionamento complexo entre o Executivo e o Congresso, pois são a conexão mais consistente e direta entre os Poderes no processo legislativo (SHUGART e CAREY, 1992). Primeiramente, Cameron (2000) mostra que o Presidente utiliza os vetos para construir uma reputação que o ajuda a acenar para o seu eleitorado, e a extrair concessões políticas do Congresso nos próximos processos de barganha.

McCarty (2000a), por sua vez, mostra os efeitos da centralização política por meio do veto: um forte poder de veto, com prerrogativas amplas e difícil de ser derrubado pelo Congresso, leva a um nível menor de despesa distributiva, isto é, o Presidente tende menos a distribuir os ganhos políticos e orçamentários aos demais legisladores. A barganha entre os Poderes, por conseguinte, favorece desproporcionalmente um Poder em detrimento do outro. Em contrapartida, afirma que uma legislatura partidária forte tem um desempenho levemente melhor do que uma legislatura partidária fraca sobre a distribuição dos benefícios políticos (MCCARTY, 2000b).

McGrath, Rogowski, e Ryan (2018) seguem na mesma linha, mas de maneira inversa, ao demonstrarem que o arranjo congressional sobre o veto afeta a influência do Executivo sobre a produção de políticas: destarte, conforme o quórum necessário para derrubar um veto diminui, a influência do Executivo também diminuirá, levando a uma distribuição mais ampla das políticas entre os legisladores, o que é consistente com a literatura teórica sobre rigidez institucional e resultados políticos (TSEBELIS e ALEMÁN, 2005; ALEMÁN e SCHWARTZ, 2006) – a configuração institucional entre os Poderes faz a diferença.

Palanza e Sin (2013, 2014), por sua vez, analisam o uso do poder de veto (parcial e total) e a reação congressional no presidencialismo multipartidário argentino. Como as autoras demonstram, o veto no geral tende a atingir legislações politicamente importantes e projetos da oposição. Em contrapartida, projetos do Executivo tendem a ser atingidos apenas por vetos parciais. Quanto à reação congressional, os vetos totais são mais prováveis de serem derrubados do que os vetos parciais, pois, de acordo com as autoras, os vetos parciais podem desfazer as coalizões legislativas que aprovaram a legislação nas etapas anteriores do processo legisla-

tivo. Por fim, derrubadas de vetos seriam impossíveis sem o apoio do partido presidencial na formação das maiorias, o que sugere que os vetos e derrubadas indicam coordenação – em vez de confronto – entre Executivo e Legislativo.

A literatura sobre vetos presidenciais demonstra com clareza as condições políticas e institucionais que circundam a natureza da barganha entre os Poderes em torno dos vetos. No entanto, esses estudos tendem a definir fronteiras demasiadamente rígidas entre os Poderes Executivo e Legislativo, e a julgá-los enquanto atores unitários (Presidente e Congresso): deste modo, a barganha política de vetos se desdobra em um jogo sequencial de ações, reações, e antecipações entre atores políticos e institucionais distintos. Porém, tanto o Executivo quanto o Legislativo são atores coletivos, compostos por partidos presentes em ambas as arenas (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2004; CHEIBUB e LIMONGI, 2010). Por conta desse fato, a coordenação entre os Poderes se dá por meio da formação de maiorias governamentais e pelo uso estratégico dos instrumentos institucionais à disposição. (STROM, 1990). Sobretudo, a coordenação das políticas da maioria se efetua não apenas mediante as instituições do Executivo, mas também por meio da organização da legislatura adjacente (FREITAS, 2016b). Em vista disso, a literatura de organização legislativa e a literatura de coordenação de coalizões são essenciais para capturar os mecanismos que levam o Poder Legislativo e a coalizão governamental a transformarem o veto em um instrumento não de conflito institucional, mas de coordenação e de acordos políticos.

2.2 Mudanças institucionais no Poder Legislativo e coordenação de coalizões

Primeiramente, Cox (1987, 2009) afirma que as legislaturas e os partidos legislativos são frutos de centralização institucional como resposta a um estado de caos legislativo. Essa centralização acaba então por produzir legislação mais rapidamente. Os parlamentares precisam regular o tempo de plenário para que possam legislar. A necessidade de regulação de tempo leva à criação de cargos com poderes de agenda desiguais – a distribuição de poder na arena legislativa, a despeito do voto, é desigual. A iniciativa de criação desses cargos leva ao advento de partidos legislativos e coalizões – destarte, os partidos dominam a busca por cargos intra-legislativos.

Entretanto, a centralização institucional não é a norma em face de problemas de coordenação: governos multipartidários possuem combinações de instrumentos legislativos centralizados e descentralizados para gerenciarem sua produção legislativa (CHEIBUB e LIMONGI, 2010; STROM, 1990).

Cabe entender, então, como as coalizões buscam produzir legislação e como lidam com as regras do jogo que as circundam. Martin e Vanberg (2011, 2019) fornecem os alicerces para entender a lógica de controle da coalizão. Como em governos multipartidários os partidos da coalizão devem tanto colaborar entre si para produzir políticas efetivas quanto se diferenciar uns dos outros para capturarem votos na próxima eleição, há uma tensão inerente que faz com que a coalizão governamental-legislativa compita internamente quando é necessária a colaboração mútua. Como é uma tensão logicamente necessária em governos multipartidários, há conjuntos de instituições que podem atenuar a tensão e redesenhar o conflito interno: podem utilizar instituições executivas e legislativas para interagir no processo legislativo de maneira significativa.

Por conseguinte, vê-se que as legislaturas são instituições de enorme significância para os resultados políticos: a importância das legislaturas se dá pelo impacto que a revisão legislativa (legislative review) tem nos relacionamentos, e no poder relativo, entre partidos governamentais (MARTIN e VANBERG, 2011). Logo, quando os ministros partidários despacham projetos que favorecem significativamente seus próprios partidos em detrimento dos interesses dos partidos parceiros da coalizão governamental, esses podem se utilizar de instituições apropriadas (por exemplo, Comissões Temáticas e Permanentes) para alterar os projetos ao longo da tramitação, de modo que ao final do processo esses projetos inicialmente divergentes satisfaçam os interesses comuns da coalizão pluripartidária.

As instituições legislativas que cumprem esse papel de modificação substantiva às políticas públicas são as Comissões Permanentes, como afirmam tanto Martin e Vanberg (2011) quanto Freitas (2016b) para o caso brasileiro. Para esses autores, então, quanto for mais fácil para os partidos usarem o processo legislativo para obter informações e desenvolver políticas alternativas à proposta inicial, mais efetivamente os parlamentares da coalizão usarão o processo legislativo como um mecanismo de controle. Dado que a coalizão governamental-legislativa

utiliza as instituições existentes para controlar o processo legislativo, é possível estender essa intuição para os casos em que ela deseja um maior controle sobre políticas públicas, em pontos no processo legislativo onde há discricionariedade. Isto é, aplicando ao caso apresentado, os parlamentares brasileiros reformaram as instituições sobre a apreciação dos vetos presidenciais, pois esses vetos são os momentos finais da discricionariedade ministerial sobre a legislação, enquanto a arena de apreciação de vetos é o momento de controle legislativo e manutenção do compromisso mútuo da coalizão, da política da maioria (MARTIN e VANBERG, 2019).

Com isso, a hipótese sobre o impacto das instituições legislativas sobre a coordenação das políticas fica mais clara: o contexto institucional é crítico pois a implementação efetiva dos acordos de coalizão requer que os partidos tenham a capacidade de monitorar e, se necessário, desafiar as ações dos ministros do Executivo, os quais têm um papel central na formulação e implementação de projetos legislativos. Desse modo, o contexto institucional é central para a governança multipartidária (SAIEGH, 2010). Um arranjo institucional “fraco”, onde os legisladores não teriam capacidade de reação, abriria espaço para que o Executivo, ou alguns partidos no Executivo, mediante o instrumento do veto, possa alterar a política a seu favor em detrimento das preferências dos demais legisladores aliados ao governo. Ao passo que um arranjo mais forte daria competência para que os partidos reforcem o compromisso político firmado dentro da coalizão governamental, mediante a apreciação efetiva dos vetos presidenciais.

3 Contexto institucional

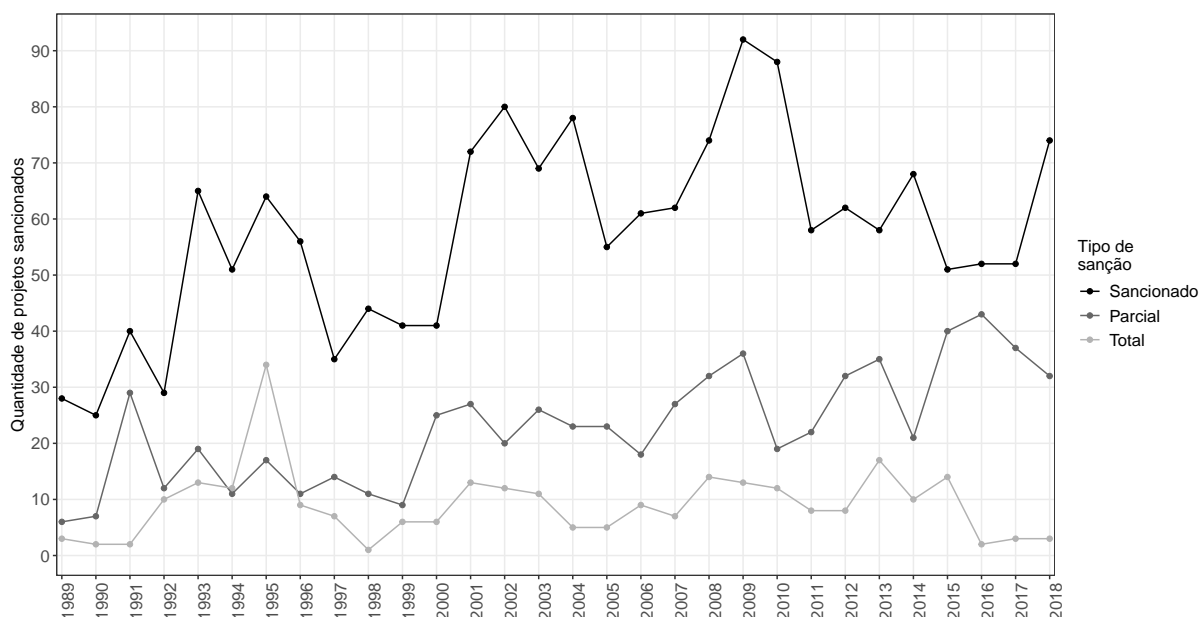
3.1 Comportamento geral dos vetos presidenciais no pós-1988

Como se observa na Figura 1, vetos, parciais ou totais, não são eventos raros no Brasil pós-1988. De forma agregada, a emissão de vetos acompanha mais ou menos o crescimento da produção legislativa, durante o período.²

Ademais, tratando especificamente da não-decisão congressional sobre os vetos, a Figura 2 apresenta uma proporção anual entre vetos decididos e não decididos pelo Congresso Nacional. Nesta figura, pode-se ver de forma relativa a gravidade da situação: uma acumulação de

²Os dados apresentados foram produzidos a partir da amostra cujo processo de delimitação será descrito na seção seguinte.

Figura 1: Número de projetos sancionados, vetados parcial ou integralmente



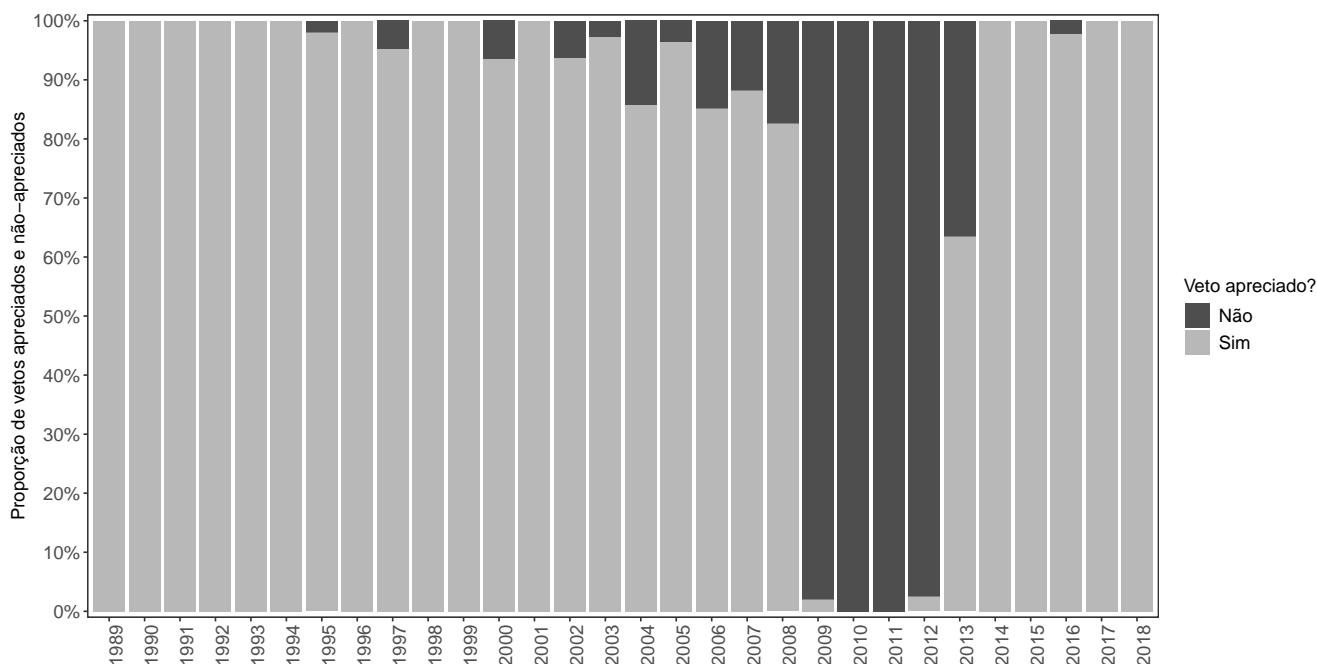
vetos que se eleva a partir de 2004 e atinge um estado grave a partir de 2009: em 2010 e 2011, 100% dos vetos anuais não tiveram decisão parlamentar. A situação se estende até meados de 2013, quando é promulgada a RCN 1/2013.

3.2 Mudando o Regimento Comum: RCN 1/2013

Como se dá um processo de mudança regimental no Congresso Nacional? Segundo a Seção VIII do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), para se alterar o RCCN, deve-se aprovar um Projeto de Resolução (PRN). Esse projeto pode ser de iniciativa das Mesas do Senado e da Câmara, ou de 100 parlamentares (no mínimo 80 deputados e 20 senadores). Com a protocolização de um PRN, o projeto é então lido, apresentado em uma sessão conjunta do Congresso, e então publicado no Diário do Congresso Nacional e outras publicações oficiais.

Em sessões conjuntas entre deputados e senadores no Congresso Nacional, no caso de iniciativa legislativa das Mesas Diretoras, o Presidente do Senado convoca sessão conjunta para iniciar sua discussão e votação em turno único, podendo qualquer parlamentar apresentar emendas em plenário, até o encerramento da discussão. No caso de apresentação de emendas, o projeto volta à Mesa para receber um parecer. Após formulado e emitido o parecer, a matéria entra novamente em discussão e em fase de votação. Depois de aprovado o projeto, o Presidente do

Figura 2: Proporção de vetos apreciados e não-apreciados pelo Congresso



Senado promulga a resolução acordada. (BRASIL, 1970)

Em meio a essa situação de inação por parte do Legislativo, o Projeto de Resolução do Congresso Nacional (PRN) 2/2013 foi mobilizado pela Mesa Diretora da Câmara, presidida por Henrique Eduardo Alves, desde 12 de março de 2013, segundo reportagem do Câmara Hoje (CÂMARA HOJE, 2013). No interregno entre a mobilização desse projeto de resolução pela Mesa Diretora da Câmara, em março de 2013, e a apresentação do mesmo para deliberação no Congresso Nacional, em julho de 2013, os Líderes partidários, o Presidente do Senado Renan Calheiros, e o Presidente da Câmara Henrique Eduardo Alves, modificaram substantivamente o texto, em uma reunião fechada.

De tal modo que, no dia da deliberação do PRN 2/2013, em 11 de julho de 2013, no início da sessão conjunta (BRASIL, 2013), houve um conflito entre o líder do PMDB na Câmara, Deputado Eduardo Cunha (PMDB - RJ), e o Presidente do Congresso Nacional no dia, Senador Romero Jucá (PMDB - RR), sobre o novo texto do Congresso Nacional. Cunha, aqui, discorda sobre a retirada da menção às Comissões Mistas apreciadoras dos vetos, as quais fazem parte do arranjo institucional original de apreciação de vetos.

“O SR. EDUARDO CUNHA (PMDB-RJ. Questão de ordem.) – Está simplesmente em desacordo com o nosso compromisso firmado pelos partidos na última quarta-feira, que era o texto que saiu da Câmara dos Deputados. *Esse texto é diferente, acaba com as Comissões Mistas, e é um texto que não foi votado pela Mesa Diretora da Câmara.* Então, o PMDB da Câmara entra em obstrução e faz a verificação de presença, neste momento, com base no artigo do Regimento Comum. *Não há acordo com o PMDB.*”
[grifo meu]

Desse modo, Eduardo Cunha apresenta um desacordo crucial do PMDB da Câmara a um texto decidido no dia anterior pelos demais líderes partidários e as Mesas Diretoras. O Presidente da Mesa do CN Romero Jucá tenta apaziguar o deputado ao alegar que este não estava presente em um período crucial da reunião fechada da qual saiu o texto discutido nesta sessão conjunta. Porém, Cunha se mostra intransigente quanto à questão da extinção das Comissões Mistas, indicando que qualquer alteração feita ao texto original da proposta da Câmara dos Deputados, feita em março de 2013, não terá acordo do PMDB.

Em meio a esse debate, o Presidente da Câmara Henrique Eduardo Alves (PMDB - RN) intervém, manifestando-se contra a intransigência do deputado Cunha. No entanto, o deputado Alves tanto apazigua quanto esclarece a situação, salientando a necessidade de as Comissões Mistas estarem presentes no processo de apreciação de vetos. Com isso, o Senador Romero Jucá retoma as Comissões ao texto do Projeto de Resolução.

Posteriormente, o Congresso Nacional faz uma checagem conjunta dos demais dispositivos jurídicos do texto acordado na reunião fechada para saber se há consenso do corpo legislativo sobre a resolução. Durante a checagem, o Presidente do Senado faz alterações redacionais aqui e ali, orientado por outros parlamentares, como Eduardo Cunha, mas nada substantivamente diferente do texto original – essas alterações só são feitas a fim de esclarecimentos ou para evitar conflitos de inconstitucionalidade. Ademais, nesse processo, Jucá relembra aos de-

mais parlamentares o fato do texto ter sido acordado pelos líderes partidários.

Logo após, alguns deputados, representando seus partidos, expressam opinião favorável ao projeto de resolução.

“O SR. HENRIQUE EDUARDO ALVES (PMDB–RN) – *Da parte da Câmara dos Deputados, acho que os Líderes todos estão acordados com a matéria. Parabéns a V.Exa.*

O SR. MIRO TEIXEIRA (PDT-RJ. Sem revisão do orador.) – Eu apoio e cumprimento V.Exa. Voto “sim”. *O PDT vota “sim”, o PDT da Câmara.*

O SR. AMAURI TEIXEIRA (PT-BA. Pela ordem.) – *Feito o acordo, o PT desobstrui. Feito o acordo, o PT tira obstrução.”* [grifo meu]

Finalizada a discussão, o projeto é votado de forma simbólica, com a aprovação de ambas as casas.

“O SR. PRESIDENTE (Romero Jucá. PMDB-RR) – Em discussão o projeto. (Pausa.)

Não havendo quem queira discutir, vamos à votação.

Em votação o projeto na Câmara dos Deputados.

Os Srs. Deputados que o aprovam permaneçam como se encontram. (Pausa.)

APROVADO.

Em votação no Senado Federal.

Os Srs. Senadores que o aprovam permaneçam como se encontram. (Pausa.)

APROVADO.” [grifo meu]

Com a aprovação consensual do projeto de resolução no Congresso Nacional, o deputado Ronaldo Caiado (DEM - GO) manifesta-se sobre as implicações desta Resolução.

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. Pela ordem.) – *Essa medida ressuscita o Congresso Nacional. Sem dúvida alguma, nós passamos a partir de hoje a ter a prerrogativa de termos a última palavra do processo legislativo, que foi cassado nesta Casa nos últimos 12 anos. Então, hoje nós voltamos a ter realmente a postura de Parlamentar, podendo representar nossos Entes federados e também o povo brasileiro. [grifo meu]*

Essa fala não foi puramente retórica. Na verdade, sinalizou um dos principais termos que mediou esse processo de mudança institucional: fortalecimento do Poder Legislativo. Ante um período de vários anos de acumulação inercial de vetos presidenciais sem decisão, o Congresso Nacional finalmente se pôs no papel de regularizar a arena decisória sobre a última etapa do processo legislativo e, conseqüentemente, tentar fortalecer as interações entre Executivo e Legislativo na construção governamental.

Para ressaltar o discurso de fortalecimento do Poder Legislativo, cabe fazer a análise comparativa dos textos responsáveis pelas mudanças regimentais em questão. A figura abaixo faz uma comparação entre o arranjo antigo e o arranjo que emergiu com a resolução de 2013. O primeiro dispositivo, Art. 104, foi transformado ao ponto de eliminar um veto point que controlava o fluxo de deliberação congressual dos vetos: o Presidente do Senado. Com a RCN 1/2013, ele é eximido da tarefa de convocação da sessão conjunta para dar conhecimento da matéria de veto. O que está relacionado ao segundo dispositivo comparado, o parágrafo 1 do mesmo artigo: no arranjo antigo, a sessão conjunta era necessária para dar início ao prazo de apreciação do veto presidencial; do contrário, este ficaria acumulado. Com o arranjo de julho de 2013, essa sessão é posta fora de questão: o prazo de apreciação do veto conta a partir da protocolização deste, isto é, o prazo se inicia no momento da sanção presidencial.

O Art. 106, por sua vez, diz respeito à sessão conjunta, lócus de apreciação efetiva dos vetos. No Regimento Comum de 1970, a sessão só se daria após a apreciação preliminar feita por uma Comissão Mista formada previamente. A partir da Resolução de 2013, a sessão

conjunta aconteceria independentemente da formação ou relatório de uma Comissão Mista, evidenciando tanto uma eliminação incremental, junto aos demais dispositivos, dos freios institucionais à consumação do rito de apreciação dos vetos, quanto uma redundância da Comissão Mista na deliberação conjunta.

Por fim, os últimos dois artigos, parágrafos 1 e 2 do Art. 106, regularizam o calendário de votações conjuntas sobre os vetos presidenciais. No arranjo de 1970, não havia um período específico para a apreciação dos vetos. Com a RCN 1/2013, as datas estão reservadas para exclusivamente o rito de apreciação congressional dos vetos.

Para ressaltar o argumento de fortalecimento do Poder Legislativo, cabe fazer a análise comparativa dos textos responsáveis pelas mudanças regimentais em questão. A Tabela 1 faz uma comparação entre o arranjo antigo e o arranjo que emergiu com a resolução de 2013. O primeiro dispositivo, Art. 104, foi transformado ao ponto de eliminar um veto point que controlava o fluxo de deliberação congressional dos vetos: o Presidente do Senado. Com a RCN 1/2013, ele é eximido da tarefa de convocação da sessão conjunta para dar conhecimento da matéria de veto. O que está relacionado ao segundo dispositivo comparado ao parágrafo 1 do mesmo artigo: no arranjo antigo, a sessão conjunta era necessária para dar início ao prazo de apreciação do veto presidencial; do contrário, este ficaria acumulado. Com o arranjo de julho de 2013, essa sessão é posta fora de questão: o prazo de apreciação do veto conta a partir da protocolização deste, isto é, o prazo se inicia no momento da sanção presidencial.

O Art. 106, por sua vez, diz respeito à sessão conjunta, lócus de apreciação efetiva dos vetos. No Regimento Comum de 1970, a sessão só se daria após a apreciação preliminar feita por uma Comissão Mista formada previamente. A partir da Resolução de 2013, a sessão conjunta aconteceria independentemente da formação ou relatório de uma Comissão Mista, evidenciando tanto uma eliminação incremental, junto aos demais dispositivos, dos freios institucionais à consumação do rito de apreciação dos vetos, quanto uma redundância da Comissão Mista na deliberação conjunta.

Por fim, os últimos dois artigos, parágrafos 1 e 2 do Art. 106, regularizam o calendário de votações conjuntas sobre os vetos presidenciais. No arranjo de 1970, não havia um período específico para a apreciação dos vetos. Com a RCN 1/2013, as datas estão reservadas para

exclusivamente o rito de apreciação congressional dos vetos.

“Abuso do Poder Executivo”, “limitação de facto dos poderes do Legislativo”, “insegurança jurídica”, “garantia do Estado de direito”, “inconstitucionalidade”; “separação dos Poderes”. Esses foram os demais termos que guiaram o processo transformativo das instituições, alguns com mais saliência do que outros. Por conta disso, pode-se dizer com segurança que o eixo discursivo dessa mudança girou em torno da dicotomia Executivo-Legislativo.

Então, dado isso, poder-se-ia dizer que esse processo de mudança institucional expressa um conflito entre Executivo e Legislativo? Sim e não. É um conflito entre Poderes, pois essa mudança institucional é a reação a uma situação de enfraquecimento do Poder Legislativo ante o Executivo: atraso deliberativo e inércia decisória. Além disso, a mudança foi mediada pelo discurso de “fortalecimento do Legislativo contra o abuso do Executivo”.

Entretanto, o Poder Legislativo não é, certamente, um ator unitário. Ele é, no nosso caso, dividido entre duas Casas, as quais são compostas por diversos partidos políticos altamente disciplinados. A deliberação do PRN 2/2013, como articulada acima, mostra não só um acordo centralizado, e fechado, entre líderes partidários e as Mesas Diretoras, como também um processo de discussão posterior desenvolvido exclusivamente por atores institucionais fortes, no plenário. Maioria e minoria no mais das vezes coesas atuando em conjunto para fortalecer a comunicação legislativa entre os Poderes. A Tabela 2, a qual compara dois textos distintos sobre o mesmo Projeto de Resolução do Congresso Nacional, é expressão desse dinamismo inerente ao processo de mudança institucional: atores formando acordos, discordando, reinterpretando as regras dado novas situações, de modo a finalmente chegar em um consenso, responsável não apenas pela emergência como também pela manutenção das instituições.

4 Hipóteses e desenho de pesquisa

4.1 Hipóteses

Como hipótese geral, afirmo que há diferenças significativas nas dinâmicas Executivo-Legislativo em torno dos vetos, entre os períodos 1989 – junho de 2013 e julho de 2013 – 2018; isto é, a barganha entre os Poderes e dentro da coalizão em torno dos vetos presidenciais mudou com a mudança regimental ao rito de apreciação. As hipóteses subjacentes, por sua vez, são divididas em três categorias: a primeira se refere aos efeitos do fortalecimento do Legislativo sobre a probabilidade de emissão de vetos presidenciais, isto é, como a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo sobre os vetos é modificada pela regularização do rito de apreciação. A segunda categoria diz respeito ao lado da apreciação dos vetos emitidos, isto é, a como esses vetos são apreciados e potencialmente rejeitados. Por fim, a terceira categoria abarca, de forma exploratória, outra dimensão da apreciação congressional dos vetos, especificamente a dimensão da responsividade do Congresso para decidir sobre um veto.

Na primeira categoria:

- H1a: Quanto maior a distância ideológica do projeto legislativo em relação às preferências do legislador mediano da coalizão governamental, maior a probabilidade do projeto ser vetado.
- H1b: A probabilidade de vetos é menor no contexto institucional pós-RCN 1/2013.
- H1c: Sem afirmar uma direção sobre a estimativa, a relação entre a distância ideológica e a probabilidade de veto difere no contexto regimental pós-RCN 1/2013.

Na segunda categoria:

- H2a: A probabilidade de rejeição a um veto é menor quando este é parcial.
- H2b: A probabilidade de rejeição a um veto é maior no contexto institucional pós-RCN 1/2013.
- H2c: Sem afirmar uma direção sobre a estimativa, a relação entre o veto parcial e a probabilidade de rejeição difere no contexto regimental pós-RCN 1/2013.

Na terceira categoria:

- H3: Vetos são mais rapidamente apreciados no contexto pós-RCN 1/2013.

4.2 Desenho de pesquisa

Para testar as hipóteses e entender as condições pelas quais os Poderes Executivo e Legislativo, e os parceiros da coalizão, interagem em torno dos vetos, antes e depois da mudança institucional de interesse (Resolução nº1 de 2013-CN), farei a seguinte estratégia empírica: utilizando-me do Banco de Dados Legislativos do Cebrap, lidarei com todos os projetos de lei ordinária (PL), medidas provisórias (MPV), e projetos de lei complementar (PLP), aprovados ou vetados totalmente, entre 01/01/1989 e 31/12/2018. Cada projeto possui dados relevantes para a pesquisa, a saber: autor do projeto; partido do autor; origem do projeto; tema do projeto; se o projeto foi emendado; tempo de tramitação; se o projeto sofreu veto, qual tipo de veto (parcial ou total); se o veto foi mantido, rejeitado, ou continua sem decisão do Congresso Nacional. Os dados são coletados nos sites da Câmara dos Deputados, Senado Federal, e Planalto.

De modo a seguir algumas precauções de delimitação das bases empíricas feitas por Moya (2006), manterei na base apenas projetos com origem no Executivo ou no Legislativo. Ademais, manterei apenas proposições em que os Poderes Executivo e Legislativo têm competência legislativa concorrente — deste modo, projetos de lei orçamentária serão excluídos pois o Executivo tem competência privativa para esse tipo de projeto. Logo, dado que as interações Executivo-Legislativo em torno do veto são matéria de interesse da pesquisa, é mais adequado observar apenas os casos em que esses Poderes possam competir institucionalmente. Também excluirei projetos com temas de homenagens, devido à pouca relevância que têm para a agenda política nacional. A Tabela 3, no Apêndice B, mostra informações sumárias sobre a amostra completa.

A equação 1 expressa, de forma geral, a modelagem sobre os eventos possíveis na etapa da sanção presidencial: sanção sem vetos, veto parcial, ou veto total.

$$\pi_{j,i} = \theta_j \text{Dist}_i + \rho_j \text{RCN}_i + \gamma_j (\text{Dist}_i \times \text{RCN}_i) + \mathbf{x}'_i \beta_j \quad (1)$$

Logo, $\pi_{j,i}$ é a probabilidade do evento j sobre o projeto legislativo i . No lado direito da equação, Dist_i é a distância quadrática do partido-autor³ do projeto i em relação ao legislador mediano da coalizão governamental vigente no momento da sanção; os dados de preferências ideológicas por partido foram obtidos pelas estimativas de Zucco e Power (2024) no Brazilian Legislative Survey.⁴ RCN_i , por sua vez, é uma variável indicadora sobre se o projeto legislativo i foi vetado no período após a mudança regimental RCN 1/2013 ou não. À luz das hipóteses, também incluo um termo interativo para capturar o efeito da distância ideológica condicionado sobre o contexto institucional no Congresso Nacional. Por fim, \mathbf{x}'_i se refere a uma série de covariantes tomadas como relevantes pela literatura de vetos presidenciais (por exemplo, Palanza e Sin (2014)), as quais incluo para reduzir a variância das estimativas das variáveis independentes principais: se houve emenda ao projeto, se o partido-autor é membro da coalizão governamental do momento, índice de aprovação presidencial, Lua de mel presidencial (primeiros 3 meses de governo), e ciclo eleitoral (ano de eleições nacionais). Estimo essa equação usando regressão logística multinomial.

Por sua vez, busco, na equação 2, modelar a probabilidade condicional da rejeição congressual ao veto presidencial.

$$\Pr(\text{Rejeição} = 1 | \mathbf{X}') = \text{logit}(\theta \text{Parcial}_i + \rho \text{RCN}_i + \delta (\text{Parcial}_i \times \text{RCN}_i) + \mathbf{z}'_i \boldsymbol{\beta}) \quad (2)$$

No lado direito da equação, Parcial_i exprime o projeto legislativo foi vetado parcial ou totalmente; novamente, incluo um termo interativo para capturar o efeito do veto parcial sobre a probabilidade de rejeição congressual, condicionado pelo contexto regimental. \mathbf{z}'_i é outro vetor de covariantes inclusos: índice de aprovação presidencial, Lua de mel presidencial (primeiros 3 meses de governo), e ciclo eleitoral (ano de eleições nacionais). Não obstante vetos não serem raros no contexto brasileiro, vetos rejeitados de fato são. Em vista disso, estimo a equação 2 usando regressão logística de eventos raros. A Tabela 4, no Apêndice B, exhibe informações sobre essa amostra.

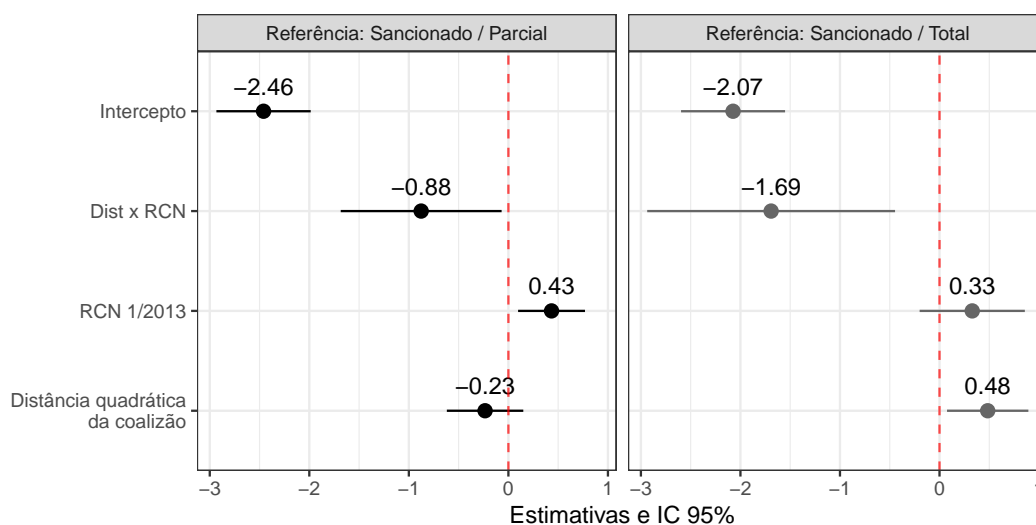
³Em projetos com múltiplos partidos-autores, calculo a média das preferências ideológicas desses partidos.

⁴Por ora, mantenho a distância ideológica entre projeto e coalizão não ponderada pela contribuição de cadeiras legislativas do partido.

5 Resultados e discussão

A Figura 3 exibe as estimativas da equação 1⁵. A Hipótese 1a é parcialmente corroborada: a relação entre distância ideológica e probabilidade de veto é significativa e na direção esperada apenas para vetos totais (tomando projetos sancionados como referência). Isto é, antes da mudança regimental, quanto maior a distância ideológica do projeto em relação ao legislador mediano da coalizão, maior a probabilidade de veto total em vez da sanção. Em relação aos vetos parciais, não há relação significativa entre distância ideológica e probabilidade de vetos, antes da RCN 1/2013. À luz de Palanza e Sin (2014), não é surpreendente esse resultado: primeiramente, de modo geral, como a barganha em torno de vetos parciais é notadamente diferente da barganha de vetos totais, é de se esperar que um projeto muito distante das preferências da coalizão suscite uma reação radical como um veto total.

Figura 3: Efeitos marginais sobre a probabilidade de vetos



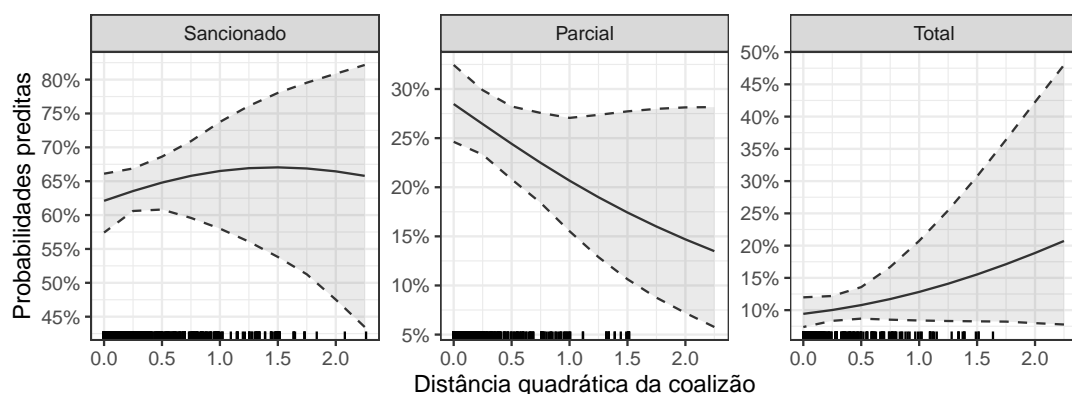
Quanto a Hipótese 1b, vemos que a relação entre o contexto institucional pós-RCN 1/2013 e a probabilidade de vetos, quando a distância ideológica é próxima de zero, é insignificativa considerando vetos totais, e significativa mas não na direção esperada considerando vetos parciais. A Hipótese 1c, por sua vez, é confirmada pelas estimativas e sugere um comportamento curioso. Considerando o novo contexto institucional, o fato de haver uma relação inversa entre distância ideológica e probabilidade de quaisquer vetos em vez de sanção, sugere que os

⁵A Tabela 6 no Apêndice C mostra as informações completas da regressão.

partidos no Executivo pensam duas vezes antes de vetar um dispositivo jurídico ou um projeto por inteiro, visto que os partidos no Legislativo têm, agora, maior capacidade de se organizarem e deliberarem sobre determinado veto. Há duas razões possíveis, mas não necessariamente mutuamente exclusivas, por trás dessa nova dinâmica: i) pelo fato da rejeição de um veto afetar negativamente o Presidente e seus ministros tanto ante o Congresso quanto ao eleitorado (Grosseclose e McCarty, 2001), o Executivo prefere sancionar um projeto a vetá-lo caso não possua certeza de que seu veto será mantido; ii) para evitar conflitos dentro da coalizão por conta de um veto e/ou uma rejeição ao veto, a coalizão governamental coordena melhor seus interesses comuns em etapas anteriores da tramitação (isto é, comissões temáticas) de tal forma que um veto se torna desnecessário para corrigir qualquer desvio ideológico ao compromisso da coalizão.

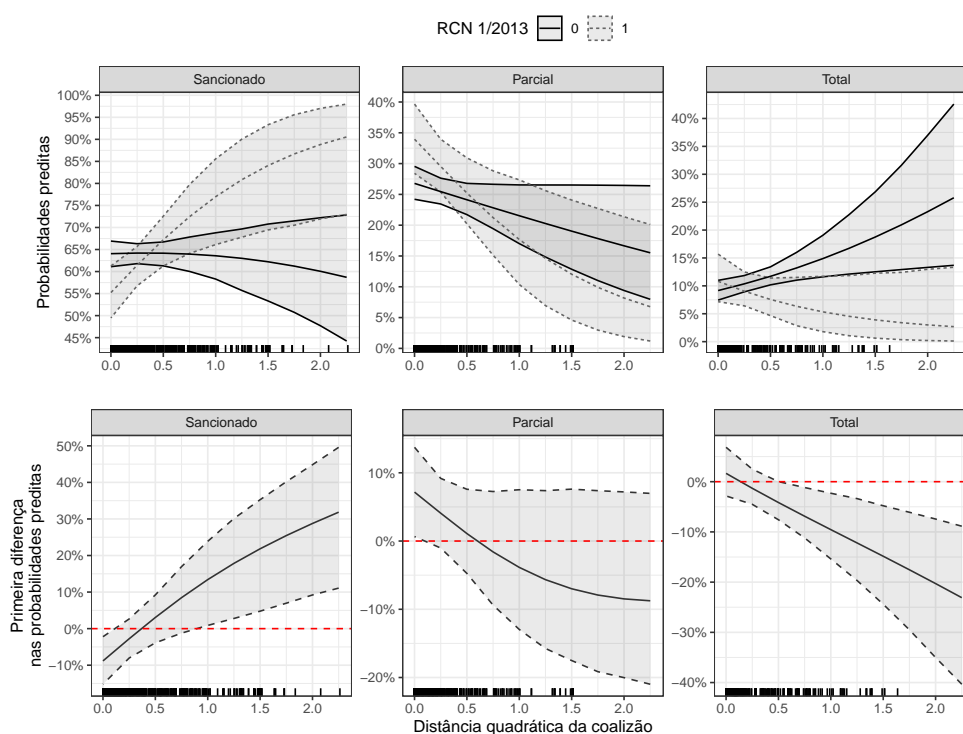
Para entendermos melhor os resultados, simulei, a partir do modelo totalmente especificado, as probabilidades previstas de cada evento em função da distância quadrática do projeto em relação ao legislador mediano da coalizão. A Figura 4 mostra as probabilidades previstas incondicionais, isto é, independente do contexto institucional do rito de apreciação de vetos. Evidentemente, projetos sancionados são mais prováveis em relação a vetados; essas probabilidades aumentam levemente com o aumento da distância quadrática, mas sua variância aumenta também, o que indica que, com o aumento da distância ideológica, a possibilidade de haver vetos aumenta. Vetos parciais, por sua vez, logicamente diminuem com o aumento da distância ideológica, visto que projetos mais radicais demandariam uma correção mais forte, um veto total. Por fim, a probabilidade de vetos totais aumenta levemente com a distância ideológica.

Figura 4: Distância quadrática da coalizão e probabilidades previstas de ocorrência de veto/sanção



Porém, visto que os resultados do modelo interativo sugerem uma influência condicional do contexto regimental da apreciação congressional, a Figura 5 mostra esta relação condicionada pelo contexto regimental no Congresso. Na parte inferior dessa figura, toma-se a diferença entre as probabilidades previstas: vemos que a mudança institucional tem influência significativa para projetos sancionados e projetos vetados totalmente. Ou seja, com a mudança institucional RCN 1/2013, conforme a distância ideológica aumenta, a probabilidade prevista de sanção aumenta em até 30%, em média. A probabilidade prevista de veto total, por sua vez, diminui em até 15%, em média (23%, se extrapolarmos para além dos valores observados).

Figura 5: Distância quadrática da coalizão e probabilidades previstas de ocorrência de veto/sanção, antes e depois da RCN 1/2013

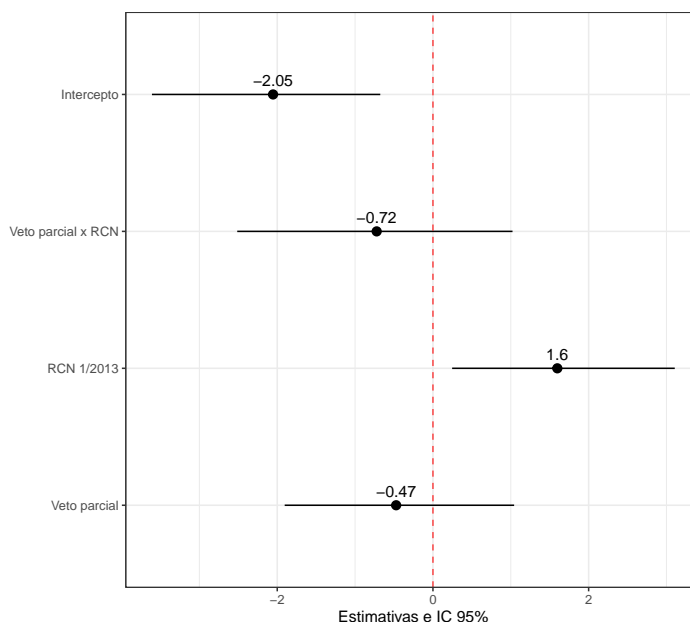


Quanto ao segundo conjunto de hipóteses, a Figura 6 mostra que, para vetos totais (isto é, “Veto parcial = 0”), o contexto institucional da RCN 1/2013 está relacionado a uma maior probabilidade de rejeição ao veto – corroborando parcialmente a Hipótese 2b.⁶ Vetos parciais, porém, não possuem relação significativa com a probabilidade de rejeição, qualquer que seja o

⁶A Tabela 7 no Apêndice C mostra as informações completas da regressão. Curiosamente, o modelo 3, que não inclui o termo interativo entre veto parcial e RCN, mostra uma relação negativa significativa entre veto parcial e probabilidade de rejeição, consistente com os achados de Palanza e Sin (2013), no caso argentino. Isto é, um veto parcial estaria associado a uma menor probabilidade de rejeição, pois ele seria um instrumento que, por atingir partes específicas de uma política, quebraria coalizões legislativas as quais seriam capazes de rejeitar o veto se este tivesse sido total.

contexto institucional. De modo geral, os resultados indicam uma maior capacidade institucional de constrangimento dos partidos no Legislativo em relação aos partidos no Executivo.

Figura 6: Efeitos marginais sobre a probabilidade de rejeição aos vetos



Por fim, examinando o terceiro conjunto de hipóteses, a Figura 7 mostra a probabilidade de sobrevivência estimada para vetos não-decididos, comparando entre os contextos regimentais. Evidentemente, os resultados sugerem uma significativa e substantivamente maior responsividade do Legislativo em relação aos vetos a serem apreciados, no novo contexto institucional – corroborando a Hipótese 3. A Figura 8, por sua vez, exibe as estimativas do modelo de riscos proporcionais: independentemente da origem institucional do projeto (seja do Executivo ou do Legislativo), o contexto institucional do Congresso pós-RCN 1/2013 exibe uma substantivamente maior responsividade congressional aos vetos (com a mudança institucional, há um aumento de 1145% no risco da proposição ser apreciada pelo Congresso), indicando que os termos da barganha entre Executivo e Legislativo, e entre partidos da coalizão, se alteraram.⁷

⁷Há uma relação negativa significativa entre ano eleitoral e o nível de risco do projeto ser apreciado (em ano eleitoral, o risco do projeto ser apreciado diminui em 71%). O que é plausível, visto que, nessa época, os esforços dos parlamentares estarão mais voltados à busca pela reeleição.

Figura 7: Demora da apreciação congressional, antes e depois da RCN 1/2013

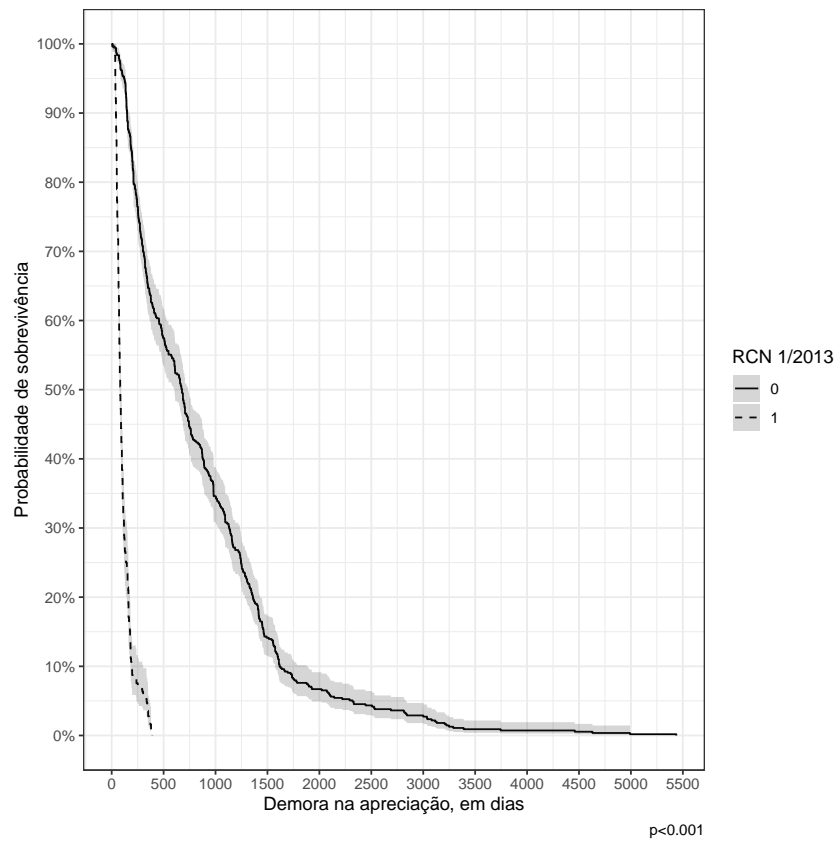
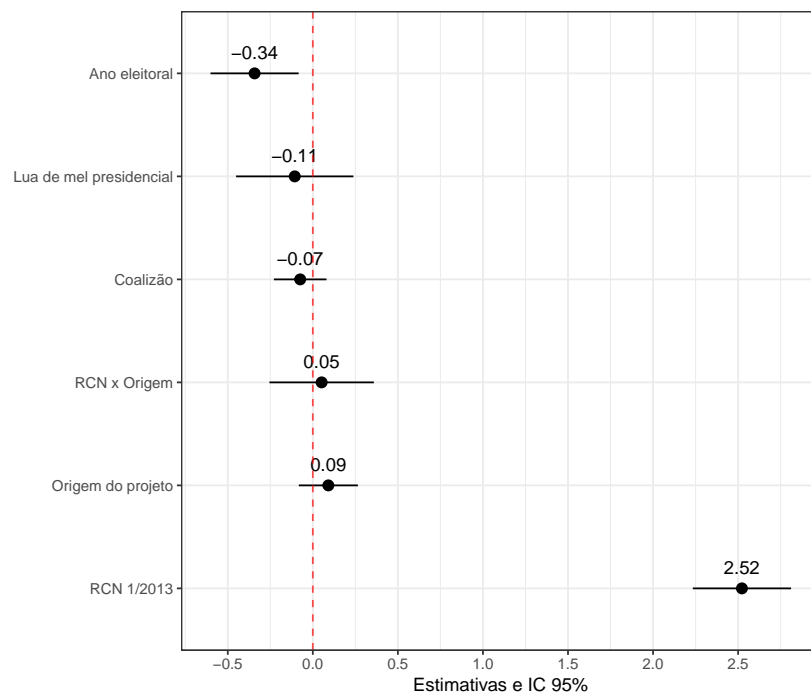


Figura 8: Efeitos marginais sobre a demora da apreciação congressional



6 Referências bibliográficas

- ALEMÁN, Eduardo. SCHWARTZ, Thomas. Presidential Vetoes in Latin American Constitutions. *Journal of Theoretical Politics*, v. 18, n. 1. 2006.
- ALMEIDA, Acir. *Governo Presidencial Condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. Tese de Doutorado, IESP-UERJ. 2018.
- ASTERIOU, Dimitrios. HALL, Stephen. *Applied Econometrics*. 3rd edition. Palgrave. 2011.
- BARON, David. FEREJOHN, John. Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review*, v. 83, n. 4. 1989.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Regimento Comum do Congresso Nacional, promulgado pela Resolução nº1 de 1970-CN*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf/>. 1970.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, ano 68, n. 13, 12 de julho de 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/18539?sequencia=16>. 2013.
- BERNHEIM, B. Douglas. RANGEL, Antonio. RAYO, Luis. The power of the last word in legislative policy making. *Econometrica*, v. 74, n. 5. 2006.
- CÂMARA HOJE. Presidente da Câmara propõe projeto que muda contagem de prazo para análise de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional. Disponível em: Clicar no link. Publicado em: 12/03/2013.
- CAMERON, Charles. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge University Press. 2000.
- CHEIBUB, José. LIMONGI, Fernando. From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. *RIEL*, v. 1. n. 1. 2010.
- CHEIBUB, José. PRZEWORSKI, Adam. SAIEGH, Sebastian. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v.3, n. 34, 2004.
- COX, Gary. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge University Press. 1987. j
- "The organization of democratic legislatures". In.: WEINGAST, Barry. WITTMAN,

- Donald (orgs.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press, 2009.
- DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, v. 48, n. 2. 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina. Government coalitions in Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2. 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina. LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV, 1999.
- “Poder de agenda e políticas substantivas”. In.: RENNO, Lucio. INÁCIO, Magna. (orgs.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Editora UFMG. 2009.
- FREITAS, Andréa. *O presidencialismo da coalizão*. Fundação Konrad Adenauer. 2016a.
- Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 2, 2016b.
- FREITAS, Rafael. *Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Dissertação de Mestrado, USP. 2010.
- GROHMANN, Luís Gustavo Mello. *O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990- 2000*. Tese de Doutorado, IUPERJ. 2003.
- GROSECLOSE, Tim. MCCARTY, Nolan. The Politics of Blame: Bargaining before an Audience. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 1. 2001.
- KELLSTEDT, Paul. WHITTEN, Guy. *Fundamentos de Pesquisa em Ciência Política*. Blucher. 2015.
- LAMOUNIER, Leonardo. *Poder de agenda, poder de veto e relações Executivo-Legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica*. Tese de Doutorado, UFMG. 2005.
- LIMONGI, Fernando. FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados*, v. 48, n. 4. 2005.
- MACHIAVELI, Fernanda. *Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo*. Dissertação de Mestrado, USP. 2009.
- MARTIN, Lanny. VANBERG, Georg. *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative*

- Institutions in Multiparty Governance*. Oxford University Press. 2011.
- Coalition Government, Legislative Institutions, and Public Policy in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*, v. 64, n. 2. 2019.
- MCCARTY, Nolan. Presidential Pork: Executive Veto Power and Distributive Politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 1. 2000a.
- Proposal Rights, Veto Rights, and Political Bargaining. *American Journal of Political Science*, v. 44, n. 3. 2000b.
- MCGRATH, Robert. ROGOWSKI, Jon. RYAN, Josh. Veto Override Requirements and Executive Success. *Political Science Research and Methods*, v. 6, n. 1. 2018.
- MOYA, Maurício. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese de Doutorado, USP. 2006.
- PALANZA, Valeria. SIN, Gisela. Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures. *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, n. 1, 2013.
- Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems. *Comparative Political Studies*, v. 47, n. 5. 2014.
- PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, 2000.
- Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo no orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2. 2002.
- RAILE, Eric. PEREIRA, Carlos. POWER, Timothy. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2. 2011.
- SAIEGH, Sebastian. “Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures”. In.: SCARTASCINI, Carlos. STEIN, Ernesto. TOMMASI, Mariano. (orgs.). *How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking*. Inter-American Development Bank, 2010.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, v. 40, n. 3. 1997.

- SHUGART, Matthew. CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press. 1992.
- STOCK, James. WATSON, Mark. *Introduction to Econometrics*. 4th edition. Princeton University Press. 2020.
- STROM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press. 1990.
- TSEBELIS, George. ALEMÁN, Eduardo. Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America. *World Politics*, v. 57, n. 3. 2005.
- VASQUEZ, Vitor. DE FREITAS, Géssica. Mudanças Institucionais e suas consequências: Uma análise do sistema de comissões brasileiro. *Estudos Legislativos da Revista Caos*, UFPB. 2019.
- ZUCCO, Cesar. POWER, Timothy. The Ideology of Brazilian Parties and Presidents – A Research Note on Coalitional Presidentialism Under Stress. *Latin American Politics and Society*, v. 6, n. 1, 2024.

7 Apêndice A: Quadros comparativos de dispositivos jurídicos

Tabela 1: Quadro comparativo entre os dispositivos jurídicos do RCCN de 1970, e da RCN 1/2013

Dispositivo jurídico	RCCN de 1970	RCN 1/2013
Art. 104	O Presidente do Senado é responsável por convocar sessão conjunta para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional.	O Presidente do Senado é eximido da tarefa de convocação.
Art. 104, §1	O prazo de apreciação do veto conta a partir da convocação da sessão para conhecimento da matéria.	O prazo de apreciação do veto conta a partir da protocolização do veto.
Art. 106	A sessão conjunta só seria realizada após a apreciação preliminar com parecer feita pela Comissão Mista.	A sessão conjunta de apreciação dos vetos aconteceria antes ou obrigatoriamente após o esgotamento do prazo, independentemente de relatório pela Comissão Mista, sendo colocada na ordem do dia da próxima sessão, sobrestando as outras pautas.
Art. 106, §1	Não havia, formalmente, um período específico para a realização da sessão conjunta sobre a apreciação dos vetos.	É estabelecido um período específico para as sessões conjuntas destinadas à apreciação de vetos: terceiras terças-feiras de cada mês.
Art. 106, §2	Não estava formalizada uma diretriz para a convocação de uma nova sessão conjunta em continuação à apreciação dos vetos da sessão conjunta anterior.	Caso não seja apreciado o veto na sessão conjunta estipulada, será convocada uma nova sessão na próxima terça-feira, sobrestando as demais pautas.

Tabela 2: Quadro comparativo entre o texto original e a redação final do PRN 2/2013

Dispositivo jurídico	Projeto original	Redação final
Art. 1º “Art. 106”	São exigidos pareceres das Comissões Mistas que apreciaram o veto.	A menção aos pareceres das Comissões Mistas é retirada.
Art. 106. Parágrafo único no original e §2 na redação final	A apreciação adiada dos vetos (caso esses não sejam apreciados na sessão estipulada) será incluída nas sessões conjuntas quaisquer.	A apreciação adiada dos vetos se dará em sessões conjuntas específicas: nas terças-feiras seguintes até que o veto seja finalmente apreciado.
Art. 106, §1 na redação final	Não há menção de um período específico para a apreciação dos vetos.	Há um período específico para a sessão conjunta de apreciação dos vetos: terceira terça-feira de cada mês, sobrestando as demais matérias.
Art. 2º	A Resolução do Congresso Nacional em questão seria aplicada, desde a sua publicação, aos vetos apostos a partir de março de 2013. Efetivamente, afeta alguns vetos anteriores à aprovação da Resolução.	A Resolução, desde a sua publicação, será aplicada apenas aos vetos publicados desde 1º de julho de 2013. Assim, só afeta os vetos publicados após a aprovação da Resolução.

8 Apêndice B: Estatísticas Descritivas

Tabela 3: Estatísticas descritivas da amostra completa

		N	%
DV1: Veto ou Aprovação	Sancionado	1799	64.20
	Parcial	727	25.95
	Total	276	9.85
Origem institucional do projeto	Executivo	1429	51.00
	Legislativo	1373	49.00
Emenda ao projeto	Não	761	27.16
	Sim	2041	72.84
Lua de mel presidencial	Não	2654	94.72
	Sim	148	5.28
Ano de eleições nacionais	Não	2062	73.59
	Sim	740	26.41
Projeto de partido da coalizão	Não	778	27.77
	Sim	2024	72.23
	All	2802	100.00

	N	Média	Mediana	Desv. Pad
Distância quadrática da coalizão	2435	0.26	0.14	0.34

Tabela 4: Estatísticas descritivas da amostra de projetos vetados e decididos pelo Congresso Nacional

		N	%
DV2: Rejeição ao veto	Não	771	95.78
	Sim	34	4.22
Veto parcial	Não	224	27.83
	Sim	581	72.17
Emenda ao projeto	Não	91	11.30
	Sim	714	88.70
Lua de mel presidencial	Não	745	92.55
	Sim	60	7.45
Ano de eleições nacionais	Não	629	78.14
	Sim	176	21.86
Projeto de partido da coalizão	Não	257	31.93
	Sim	548	68.07
Origem institucional do projeto	Executivo	376	46.71
	Legislativo	429	53.29
	All	805	100.00

Tabela 5: Estatísticas descritivas da amostra de projetos vetados e decididos pelo Congresso Nacional (Amostra de sobrevivência)

		N	%
Lua de mel presidencial	Não	767	95.28
	Sim	38	4.72
Ano de eleições nacionais	Não	702	87.20
	Sim	103	12.80
Projeto de partido da coalizão	Não	257	31.93
	Sim	548	68.07
Origem institucional do projeto	Executivo	376	46.71
	Legislativo	429	53.29
	All	805	100.00

	N	Média	Mediana	Desv. Pad
DV3: Demora da apreciação	804	618.74	303.00	725.43

9 Apêndice C: Tabelas de Regressão

Tabela 6: Regressão multinomial sobre os fatores condicionantes do veto presidencial

	Referência: Sancionado	
	Parcial	Total
Distância quadrática da coalizão	-0.234 (0.196)	0.484* (0.208)
RCN 1/2013	0.434* (0.171)	0.329 (0.270)
Dist x RCN	-0.876* (0.412)	-1.692** (0.635)
Emenda ao projeto	2.198*** (0.181)	0.547*** (0.160)
Coalizão governamental	-0.037 (0.128)	-0.635*** (0.166)
Aprovação presidencial	-0.003 (0.003)	0.005 (0.004)
Lua de mel presidencial	0.282 (0.218)	0.615* (0.276)
Ano eleitoral	-0.402** (0.123)	-0.257 (0.172)
Intercepto	-2.460*** (0.242)	-2.074*** (0.267)
Num.Obs.	2406	
R2	0.200	
R2 Adj.	0.199	
AIC	3904.8	
BIC	4008.9	
RMSE	0.40	

+ p \num{i 0.1}, * p \num{i 0.05}, ** p \num{i 0.01}, *** p \num{i 0.001}

Tabela 7: Logit de eventos raros sobre os fatores condicionantes da rejeição congressional aos vetos

	(1)	(2)	(3)	(4)
Veto parcial	-0.750+ (0.402)		-0.954* (0.414)	-0.473 (0.711)
RCN 1/2013		1.106* (0.521)	1.244* (0.506)	1.598* (0.693)
Veto parcial x RCN				-0.723 (0.870)
Aprovação presidencial	-0.094*** (0.020)	-0.057** (0.020)	-0.063*** (0.020)	-0.065*** (0.020)
Lua de mel presidencial	0.821 (0.556)	0.574 (0.565)	0.611 (0.559)	0.655 (0.563)
Ano eleitoral	0.110 (0.472)	-0.041 (0.460)	0.015 (0.456)	0.051 (0.458)
Intercepto	-0.818 (0.500)	-2.584*** (0.620)	-1.892** (0.647)	-2.054** (0.706)
Num.Obs.	795	795	795	795
R2	0.105	0.080	0.114	0.118
RMSE	0.19	0.19	0.18	0.18

+ p \num{i 0.1}, * p \num{i 0.05}, ** p \num{i 0.01}, *** p \num{i 0.001}

Tabela 8: Riscos proporcionais de Cox sobre os fatores condicionantes da demora da apreciação congressional aos vetos

	(1)	(2)	(3)	(4)
RCN 1/2013	2.556*** (0.121)		2.550*** (0.121)	2.522*** (0.147)
Origem do projeto		0.144+ (0.074)	0.107 (0.074)	0.091 (0.089)
RCN x Origem				0.052 (0.157)
Coalizão	-0.047 (0.076)	-0.032 (0.079)	-0.075 (0.079)	-0.074 (0.079)
Lua de mel presidencial	-0.088 (0.175)	0.714* (0.170)	-0.106 (0.176)	-0.106 (0.176)
Ano eleitoral	-0.368* (0.130)	1.141*** (0.113)	-0.350* (0.130)	-0.342* (0.132)
Num.Obs.	804	804	804	804
AIC	8661.4	9069.0	8661.4	8663.3
BIC	8680.2	9087.7	8684.8	8691.4
RMSE	1.03	1.01	1.03	1.03

+ p ≤ 0.1 , * p ≤ 0.05 , ** p ≤ 0.01 , *** p ≤ 0.001