

X Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP

São Paulo, de 09 a 13 de novembro de 2020.

**Mudanças Regimentais do Rito de Apreciação Congressional dos Vetos
Presidenciais**

Autor: Pedro Henrique Reis Pereira, NECI - USP

Orientador: Fernando de Magalhães Papaterra Limongi

E-mail: pedrohppereira98@usp.br

“Trabalho preparado para apresentação no X Seminário
Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da
USP, de 09 a 13 de novembro de 2020”.

São Paulo

2020

Revisão bibliográfica

O instrumento do veto presidencial é tomado pela literatura comparada de sistemas presidencialistas como um poder negativo do Executivo e uma característica de um Presidente forte ante um Poder Legislativo, por sua vez, fraco, refém daquele Poder (SHUGART & CAREY, 1992). Essa visão unilateral e negativa do veto presidencial ao lado de um Legislativo submisso, entretanto, recentemente sofreu críticas (FREITAS, 2016). Esse trabalho pretende explorar, no caso brasileiro, não apenas a leitura do veto presidencial como um poder positivo, mas, principalmente, sob a ótica do Poder Legislativo: isto é, como este Poder aprecia o veto e, sobretudo, como e por que mudou seu modo de apreciação ao longo dos anos.

O objetivo é estudar a lógica das mudanças regimentais sobre a apreciação dos vetos: quem foram os agentes da mudança e quais as razões para essas mudanças institucionais. O estudo será realizado com a finalidade de observar se o fortalecimento do Legislativo ante o Executivo segue uma lógica conflitiva e reativa entre os Poderes, ou um raciocínio consensual e produtivo mediante a coalizão legislativa, na orientação das mudanças regimentais sobre a apreciação do veto.

Como Cheibub, Przeworski & Saiegh (2004) mostram, coalizões governamentais ou coalizões legislativas (isto é, quando partidos apoiam o governo sem fazerem parte dele) são formadas em presidencialismos. A separação entre os Poderes não implica na ausência de cooperação entre eles: os partidos políticos estão tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo. Desse modo, a agenda governamental é a mesma e é entendido que o princípio majoritário é necessário para legislar. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Para obter maiorias, é necessária cooperação e formação de coalizões (STROM, 1990).

Assim que as pastas ministeriais são distribuídas, os partidos da coalizão precisam de instrumentos de controle de *policy* para manter uma agenda legislativa comum (MARTIN &

VANBERG, 2011). Desse modo, o processo legislativo é composto de diversos *checkpoints* de alteração de políticas, poderes positivos que formulam a política consensual da coalizão governamental. O primeiro *checkpoint* são as Comissões Permanentes. O último *checkpoint*, por sua vez, segundo Freitas (2016), é o veto presidencial: reflexo da preocupação dos partidos, e seus respectivos ministros – os quais emitem os vetos –, com a formulação de políticas consensuais. Como é derivado de Huber (1996), essas arenas de alteração de políticas, comissões permanentes e vetos presidenciais, não são instrumentos de conflito entre os Poderes – ao desviarem o rumo da política iniciada pelo Executivo ou pelo Legislativo –, mas de coordenação da agenda da maioria.

Em relação ao Poder Legislativo no caso brasileiro, deve-se notar que as instituições relacionadas à apreciação dos vetos mudaram a partir de julho de 2013. Até então, o Regimento Comum do Congresso Nacional de 1970 impossibilitava, na prática, os congressistas de, no mínimo, se reunirem para apreciar os frequentes vetos presidenciais: em suma, dependia da vontade do Presidente do Senado em convocar uma sessão conjunta para que o conjunto de deputados e senadores decidissem sobre um veto em particular. Destarte, havia um ponto de veto bastante centralizado e discricionário, o qual desincentivava a participação parlamentar na produção de políticas públicas.

Entretanto, a abstenção parlamentar chega a um fim: o Regimento Interno sofre mudanças. Em julho de 2013, a Resolução nº1 de 2013-CN estabeleceu importantes incentivos em prol da deliberação sobre os vetos: agora, o Congresso é obrigado a se reunir em dias específicos e deliberar sobre esses eventos, com o parecer da Comissão Mista, devido ao risco de sobrestar a pauta com o término do prazo. Dois anos depois, em março a Resolução nº1 de 2015-CN elimina por completo o papel da Comissão Mista na apreciação, em contrapartida abre espaço para a discussão extensa, mas regrada, dos parlamentares sobre os vetos. Além disso, torna obrigatória a votação nominal por cédula aberta: até então, o voto era secreto, logo os

parlamentares não eram constrangidos à votarem conforme seus partidos ditavam. Com esse dispositivo, formaliza-se a publicidade do voto no Regimento do Congresso Nacional, incentivando os parlamentares a agirem à luz do escrutínio partidário e da opinião pública; digitaliza e acelera o processo de votação dos vetos.

Cabe notar que as propostas de mudança no Regimento, apresentadas pelas Mesas do Senado e da Câmara, em conjunto com os demais líderes partidários, não foram aprovadas em seu formato original. Foram intensamente discutidas e modificadas ao longo do caminho de sua aprovação. Disputas entre Câmara e Senado, Maioria e Minoria, entre partidos e até entre parlamentares do mesmo partido. Esses projetos de resolução foram sustentados por consenso, mediante reuniões de líderes e alterações por emendas. Tomando o Poder Legislativo como um ator racional internamente diverso, pode-se dizer que as mudanças institucionais no Regimento Interno não foram efetivadas pelo acaso e contra suas preferências, mas motivadas por incentivos sistemáticos e mobilizadas com respeito a determinados fins.

Deste modo, este trabalho busca dar importância ao Poder Legislativo no processo de produção de políticas e, destarte, entender as razões e os atores políticos relevantes durante as discussões que levaram às mudanças no rito de apreciação de vetos presidenciais. É possível argumentar que, entendendo a coalizão governamental como a força motriz do Poder Legislativo, nesse movimento de fortalecimento do Poder Legislativo a mudança institucional do rito de apreciação dos vetos é também o processo de formação de um instrumento de favorecimento da coalizão, de coordenação das maiorias (HUBER, 1996). É formado um novo *checkpoint* onde os parlamentares podem decidir sobre o *status quo* da determinada política, se mantêm a escolha do *status quo* (anterior ou novo) ou se a rejeitam, revertendo a política para o que foi decidido nas etapas das Comissões e Plenários – é formado mais um

instrumento legislativo de controle da coalizão, com a decisão final sendo da maioria parlamentar.

Material e métodos

Pretende-se executar o trabalho da seguinte maneira: inicialmente, mediante o Banco de Dados Legislativos do Cebrap, será utilizado para fornecer dados longitudinais (de 01/01/1989 à 31/12/2019) sobre emissão e apreciação (ou não-apreciação) dos vetos presidenciais, de modo a examinar o panorama geral dessa relação peculiar entre Executivo e Legislativo e os possíveis efeitos no comportamento legislativo entre um conjunto de regras internas (Regimento Interno do Congresso Nacional de 1970) e outro conjunto (Regimento Interno modificado pelas Resoluções 1/2013 e 1/2015).

Posteriormente, analisar-se-á quantitativamente e qualitativamente os discursos parlamentares das sessões do Congresso Nacional de deliberação sobre os Projetos de Resolução do Congresso Nacional (PRN) 1/2013 e 2/2015. de maneira se identifique e caracterize os conceitos mobilizados e as disputas entre os grupos políticos (Câmara e Senado; Coalizão e Oposição; Maioria e Minoria; entre partidos) em torno das Resoluções em questão.

Por fim, será empreendida uma análise qualitativa dos dispositivos dos textos originais dos Projetos de Resolução, as alterações subsequentes e os textos finais, para detectar as relações políticas envolvidas para a construção de Resoluções consensuais.

Dados preliminares

Até o momento, foi realizada a compilação dos dados longitudinais sobre emissão e apreciação de vetos presidenciais, de 1989 a 2019. Primeiramente, pela Tabela 1 presente no anexo, deve ser destacado que: no período analisado, o Poder Executivo emitiu 1312 vetos, com uma média de $42,3 \pm 18,2$ vetos por ano. Conjuntamente com a Figura 1 anexada, vê-se

que o ano com menos vetos emitidos foi 1996, com 17 vetos; em contrapartida, o ano com mais vetos foi 2014, com 87 vetos.

Ao segmentar essa série temporal pelos tipos de veto (parcial e total), ilustrado pela Figura 2 no anexo, destaca-se até 2012 padrões de comportamento estáveis: enquanto os vetos parciais emitidos mantém uma sinuosidade sem tendência aparente, a série de vetos totais possui picos drásticos dentro de diversos mandatos (1995 com FHC I; 1999, FHC II; 2004, Lula I; 2009, Lula II) - cabe saber o porquê do comportamento das respectivas séries. A partir de 2013, as séries de vetos possuem trajetórias relativamente caóticas.

A Figura 3 anexada segmenta mais uma vez a série anterior, acrescentando informação essencial ao trabalho: a decisão ou não decisão parlamentar sobre os vetos. Há diversos pontos a serem destacados sobre essa figura: os picos evidenciados na figura anterior se tratam de vetos mantidos pela maioria legislativa, destarte o Congresso aquiesceu à anulação total desses projetos de lei. Ademais, quase a totalidade dos vetos parciais são aceitos pelos parlamentares. Além disso, poucos vetos são rejeitados; não obstante há uma trajetória crescente estável de vetos parciais e totais rejeitados a partir de 2015. Por fim, a instabilidade das séries aqui já se verifica a partir de 2009, com aumentos das quantidades de vetos parciais e totais sem decisão, cessando apenas em 2015.

Essas quantidades de vetos sem decisão parlamentar deve ser analisada mais cuidadosamente: conforme ilustrado pela Figura 4 anexada, 2009 é o ano em que a não decisão dos vetos ganha espaço, com quase 50% dos vetos deixados sem deliberação congressional. 2010, 2011 e 2013 têm quantidades de vetos não decididos passando significativamente a casa dos 50% - 2011 com quase 90% dos seus vetos desconsiderados pela maioria legislativa. Essa omissão congressional acaba de fato em 2015.

Referências bibliográficas

- CHEIBUB, José. PRZEWORSKI, Adam. SAIEGH, Sebastian. **Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism.** Cambridge University Press, 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina. LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional.** FGV. 1999
- FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão.** Fundação Konrad Adenauer. 2016
- HUBER, John. **Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and the Politics of France.** Cambridge University Press, 1996
- MARTIN, Lanny. VANBERG, Georg. **Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance.** Oxford University Press. 2011
- SHUGART, Matthew. CAREY, John. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.** Cambridge University Press. 1992
- STROM, Kaare. **Minority Government and Majority Rule.** Cambridge University Press, 1990

Tabelas e Figuras

Tabela 1 - Estatística descritiva dos vetos emitidos por ano

Estatística descritiva: vetos emitidos por ano	
Média	42,3
Mediana	39
Desvio-padrão	18,2
Mínimo	17
Máximo	87
n = 1312	

Figura 1 - Total de vetos emitidos por ano

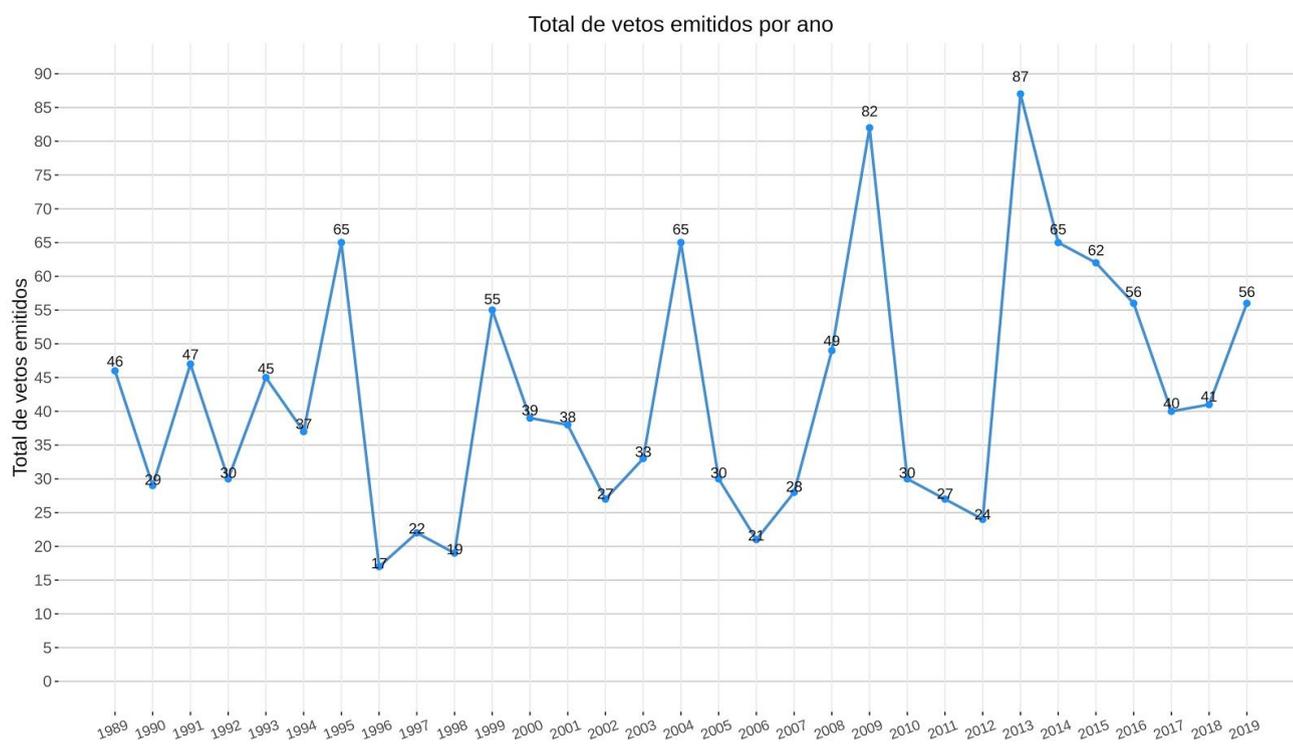


Figura 2 - Total de vetos emitidos por ano e por tipo

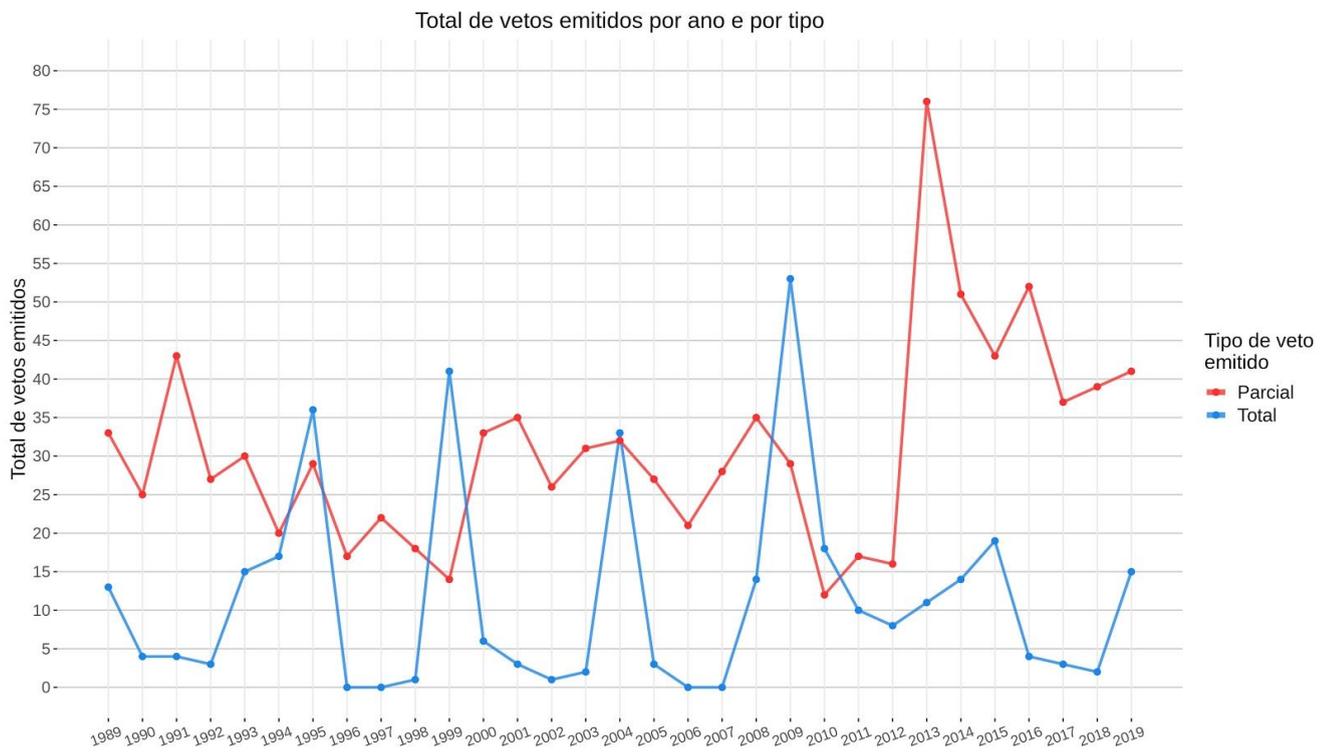


Figura 3 - Total de vetos emitidos por ano, por tipo e decisão parlamentar

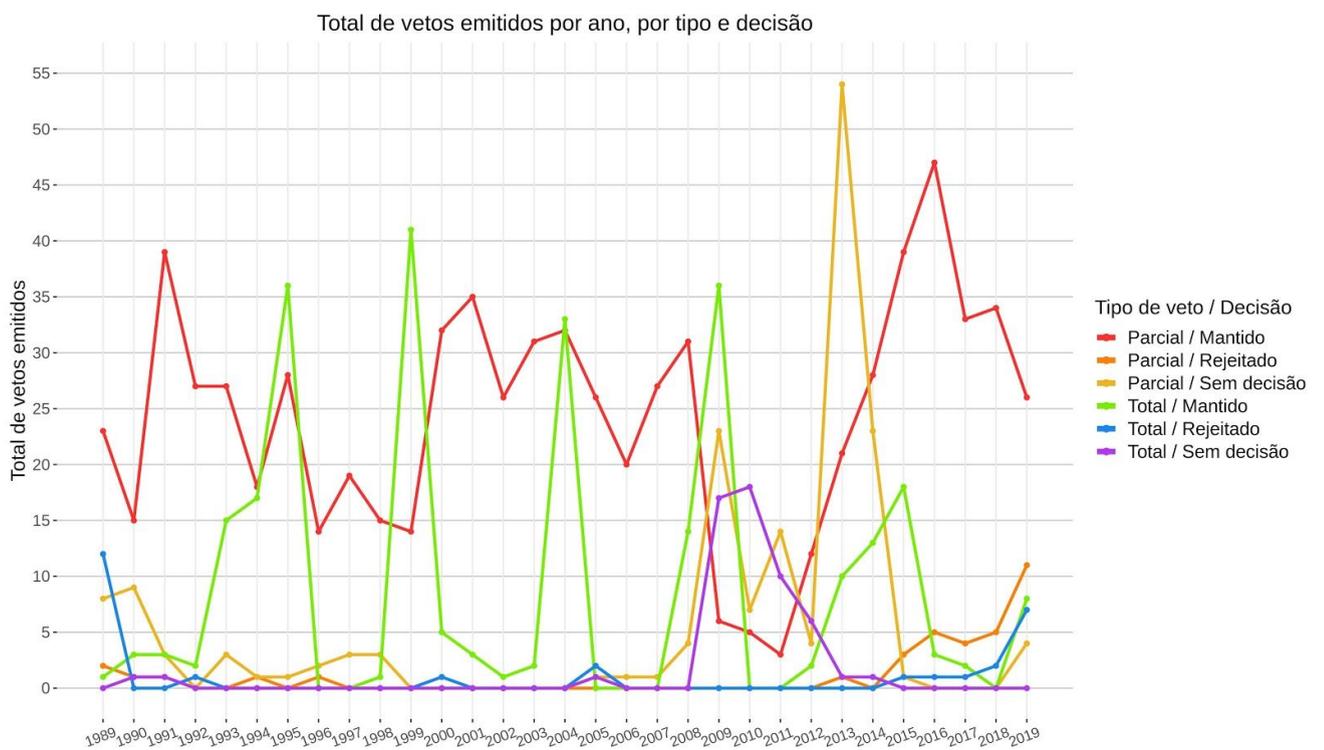


Figura 4 - Proporção entre vetos decididos e não decididos, por ano

