

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

DUAS CONJECTURAS SOBRE A INCIDÊNCIA DO VETO
PRESIDENCIAL NO BRASIL: 1993-1996

Bruno Decourt

Nº de matr. 9214353

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Dezembro de 1997

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

DUAS CONJECTURAS SOBRE A INCIDÊNCIA DO VETO

PRESIDENCIAL NO BRASIL: 1993-1996



Bruno Decourt

Nº de matr. 9214353

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Dezembro de 1997

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

ÍNDICE

Capítulo I: Introdução	p. 04
Capítulo II: O caso brasileiro	p. 10
Capítulo III: Conclusão	p. 25
Capítulo IV: Bibliografia	p. 27

Capítulo I: INTRODUÇÃO

O estudo visa enfocar a questão do veto presidencial. Não somente analisando este fato de poder vetar, mas também buscando relacioná-lo com o atual quadro político-econômico do governo Fernando Henrique Cardoso.

Cabe a este trabalho tentar relacionar e quantificar os vetos presidenciais realizados neste período acima citado.

O conceito de veto que nos valerá é de que este é o “poder” e não o direito, de rejeição exercido pelo Poder Executivo sobre o “projeto de lei” emanado do Poder Legislativo. Este poder atribuído ao Presidente da República seria justamente o oposto à sanção de um projeto de lei.

Em termos de classificação o veto caracteriza-se por três espécies: o absoluto, o suspensivo e o restitutivo. O primeiro seria uma espécie de veto total, ou seja, não há parcialidade, a matéria esta sendo totalmente rejeitada pelo Presidente da República.

O que de fato se observou com a evolução política das Constituições foi a adoção quase que unânime do veto suspensivo, que daria justamente a idéia de interromper o processo de sanção do projeto de lei, ficando marcante a

presença do jogo de política econômica exercido entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Com o uso do veto suspensivo pretende-se realizar algumas modificações no projeto de lei, de tal forma que este não se transforme em lei de fato em sua totalidade. A grande diferença em relação ao veto absoluto ou total é que não há necessidade de vetar o projeto de lei por inteiro, podendo vetar alguns artigos ou alguns parágrafos. Desta forma haverá um pedido de nova deliberação realizado pelo Presidente da República. Este informará os motivos pelos quais vetou o projeto de lei, e o Parlamento não poderá recusar o pedido.

Alguns autores chegam a questionar o caráter executivo do veto presidencial, o que não convém já que o veto é na verdade um dos muitos poderes políticos do presidente. Pelo simples fato de o veto ser algo que vai contra um projeto de lei do Poder Legislativo, fazendo com que haja duas correntes distintas é que se pode afirmar ser o veto presidencial indiscutivelmente de caráter executivo.

No entanto é válido notar a grande diversidade de correntes de autores em relação às estas questões, o que evidencia a atualidade do assunto e a

quantidade de controvérsias existentes em relação ao mesmo.

Diferentes opiniões também aparecem a cerca do fato do veto ser considerado por alguns autores como um direito, e por outros como um poder. A primeira corrente defende a tese de que vetar seria o direito de negar uma aprovação, enquanto a outra corrente, mais numerosa, defende a idéia de que o veto é um dos poderes legislativos do presidente.

Assim o descreve Octacílio Alecrim: “O poder do Presidente de uma negativa aos projetos de lei, submete-se à revisão pelos 2/3 de cada Câmara.”

Ou como se refere Mário Cassanta: “Veto é o poder que se refere ao Executivo de devolver um projeto ao Legislativo, para nova consideração” ou “o poder que se atribui ao Executivo de impedir ou retardar a formação da lei.”

Alguns conceitos relativos ao veto datam desde a única Constituição norte-americana de 1787, como por exemplo o prazo de 10 dias a partir da apresentação do projeto de lei. Prazo este para que o Presidente da República possa exercer o poder do veto. É desta Constituinte que advém os 2/3 já considerados suficientes para que o veto seja rejeitado. Sendo este rejeitado, o projeto de lei converte-se em lei, e o Presidente da República terá de promulgá-la. Evidencia-se desta forma mais uma vez o jogo de política entre o

Congresso e o presidente que envolve a questão do veto presidencial.

A idéia de rejeição ao veto foi extraída do Direito Constitucional francês, enquanto que no Direito Constitucional Inglês o veto já caíra em desuso desde 1707 apesar de nunca ter sido efetivamente abolido.

Na Constituição brasileira, o veto será visto pela primeira vez em 24/02/1891 quando o presidente poderia negar a sanção aos referidos projetos de lei. É também desta época que aparece o veto parcial, dando maior flexibilidade a sancionar os projetos de lei, já que passa a não ser necessário vetar o projeto por inteiro.

A inovação da Constituição de 1934 foi relativa ao processo do veto, que passou a ser votado pela maioria absoluta dos membros das Câmaras. Já no período da ditadura, com a Carta de 1937 pouco se fez necessário o uso do veto presidencial, já que tudo praticamente tinha que passar pelo presidente. Desde a formulação de leis até a própria composição do Congresso, tudo era regido de acordo com as vontades do presidente. Portanto não havia motivos para o uso do veto presidencial. O Presidente da República não ia ficar vetando o que ele próprio propunha.

Neste aspecto este período lembra um pouco um dos enfoques principais

deste trabalho, à medida que o veto presidencial perde progressivamente o seu valor. A diferença é que no regime ditatorial isto ocorreu graças ao regime militar, enquanto que no Plano Real o veto presidencial perde o valor devido ao uso indiscriminado do mecanismo de urgência do Poder Executivo, que seria justamente o número excessivo de emissão de medidas provisórias.

À medida que estas são emitidas com alta frequência, ocorre uma certa mistura entre as funções dos Poderes Executivo e Legislativo. É o Poder Executivo formulando “leis”. Portanto o Presidente da República não vai querer vetar o que ele está propondo, e o veto passa a ser banalizado, já que incidirá sobre questões de menor relevância.

Já na Constituição de 1946 com a volta do sistema democrático, retorna-se também ao modelo de 1891 com prazo para que o presidente se manifeste, e com aquele mesmo quórum de 2/3 dos congressistas para que se possa rejeitar o veto presidencial.

Com a Emenda Constitucional 1 surgem algumas inovações tais como: o presidente passa a ter 15 dias úteis para se manifestar, sancionando ou vetando, em relação aos projetos de lei; além do prazo de 48 horas para comunicar ao presidente do Senado os motivos pelos quais resolveu vetar o

projeto de lei.

Com a Constituição de 1988 surge a novidade do voto secreto dos parlamentares o que faria com que o jogo de propostas políticas se tornasse mais complicado ainda. Apesar do fato da apreciação do veto ter ganho em agilidade nas Câmaras por ser matéria urgente, este já começaria a perder em importância à medida que é criado um apêndice para o Poder Executivo: as medidas provisórias, que viriam a ser matéria de caráter urgentíssimo.

É importante notar que este trabalho busca traçar as origens do veto, buscando na história antes de Cristo, e desde quando este passa a ser regularizado em Constituições. Tenta também quantificar e questionar sua atual importância no quadro político-econômico brasileiro, levando em consideração a redução da sua capacidade de check balance (buscar um equilíbrio entre Poder Executivo e Poder Legislativo) e de defesa de uma minoria contra uma maioria, devido ao grande número de emissões de medidas provisórias.

Capítulo II: O CASO BRASILEIRO

A) A Economia Política Brasileira:

Em termos políticos-econômicos o ano de 1993 tem início com objetivo fundamental do controle e estabilização dos preços, e para atingir tais objetivos tinha-se como principal via a revisão constitucional.

Através do Programa de Ação Imediata (PAI) buscou-se traçar um perfil da espiral inflacionária, e através deste determinar caminhos e estratégias na solução deste problema crônico da economia brasileira.

Dentre algumas das alternativas três tentam ser postas em prática logo no início do ano: tentativa de cobrar de imediato o IPMF com o objetivo de sanear as finanças públicas federais e melhorar a situação junto ao FMI; tentativa de retomada dos leilões de privatização, que tinha como objetivo principal mostrar a disposição do governo em tentar sanear as contas públicas; e tentativa em vão do Congresso Nacional aprovar mais rápido o orçamento da União para o ano de 1993.

Após tentativas de ajuste fiscal e outras medidas restritivas ao fluxo monetário, surge então no final do ano de 1993 a intervenção regulatória através da Unidade de Referência de Valor (URV).

De fato a ampla regulamentação da economia aliada ao fato da intensa instabilidade constitucional, seria o caminho a ser tomado pelas autoridades políticas e monetárias.

Ficaria portanto evidente a fragilidade das políticas regulatórias adotadas pelo governo a partir do momento em que não eram acompanhadas com a tão esperada revisão constitucional.

Apesar dos resultados positivos em relação ao combate à inflação, a estrutura não era sólida, não tinha bases constitucionais, não havia formação de um bloco sólido. Havia sim o Congresso de um lado, já abalado com problemas internos, e o governo centralizador e regulatório do outro, que passaria desde então a se utilizar de forma indiscriminada do uso de medidas provisórias. Todo este quadro de tentativa de estabilidade, envolto na verdade num clima de desconfiança por parte da população ainda abalada com as recentes crises políticas que há pouco evidenciara. Além dos interesses políticos que estavam em jogo com a proximidade das eleições presidenciais.

Com este clima assumiria Fernando Henrique Cardoso, que abraçaria de vez suas duas âncoras fundamentais: a âncora cambial, com o real (nova moeda brasileira) tendo como paridade o dólar, e sua âncora institucional, que

seria o uso frequente do mecanismo de medidas provisórias (MP's).

O que se constataria logo em seguida seria justamente a tendência do fortalecimento do Estado administrativo com a crescente vontade dos burocratas federais em ampliar seus poderes junto às escolhas públicas, com o conseqüente enfraquecimento do Estado constitucional, desmoralizado e fadado a instabilidade.

Seria portanto fácil evidenciar que o conjunto de medidas político-econômicas concentra-se nas mãos do Estado regulatório, poderoso que pode atuar tranquilo sem a devida cobrança da sociedade, que não possui bases constitucionais para tal. Um Estado regido pela vontade dos burocratas em escolher as políticas públicas, totalmente centralizado no Executivo Federal.

B) As Estatísticas do Veto Executivo:

Neste momento a introdução de alguns dados estatísticos facilita o entendimento e o evidenciamento, que de fato durante o período do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o que se constatou foi um distanciamento cada vez maior entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, à medida que o poder de barganha entre os mesmos passa a ser reduzido pelo fato da função do veto executivo ser reduzido inversamente proporcional ao número de medidas provisórias que passam a ser emitidas pelo Presidente.

Os dados coletados, os números, podem com certeza explicar com maior clareza os efeitos deste fenômeno, à medida que constatamos que o número de vetos executivos emitidos neste período (1993-1996) são infinitamente menores se comparados com o número de medidas provisórias emitidas durante o mesmo período.

Veremos, além disso, que não só o veto executivo perde valor em termos quantitativos já que o Presidente se utiliza fartamente deste mecanismo de alto grau de centralização e autonomia.; como também perde valor em termos qualitativos, o que era de se esperar, já que é o Presidente que está formulando leis através deste mecanismo que só deveria ser utilizado em

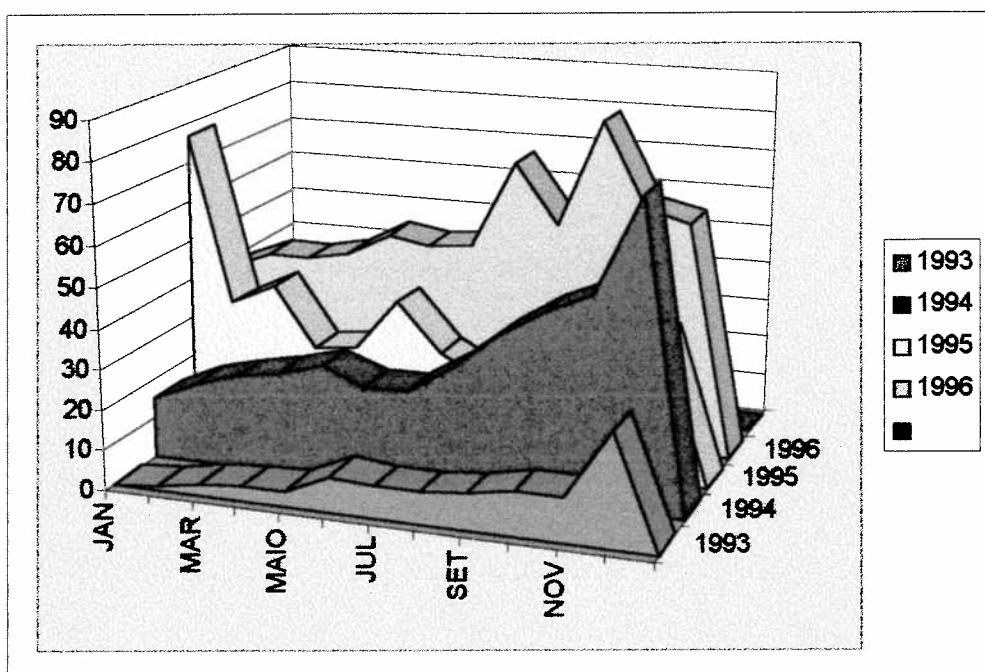
circunstâncias de máxima urgência, logo este não vai ficar vetando suas próprias leis. A tendência é o veto executivo passar a ser utilizado a respeito de assuntos que não são realmente de vital importância para recuperação e estabilização da economia brasileira.

TABELA DE MEDIDAS PROVISÓRIAS (1993-1996) :

	1993	1994	1995	1996	(1993-1996)
JAN	0	15	77	38	
FEV	1	20	35	42	
MAR	3	23	40	42	
ABR	4	25	25	44	
MAIO	4	28	26	50	
JUN	9	24	39	48	
JUL	8	24	27	49	
AGO	8	31	21	71	
SET	9	40	33	56	
OUT	11	47	33	83	
NOV	11	52	36	62	
DEZ	28	76	36	59	
TOTAL	96	405	428	644	1,573

Podemos observar a nítida evolução do número de medidas provisórias emitidas pelo Poder Executivo com o decorrer do mandato. Nos dois anos anteriores à posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso o número de medidas provisórias emitidas somadas chegam a somente 18 (dezoito).

GRÁFICO DA EVOLUÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS : (1993-1996)



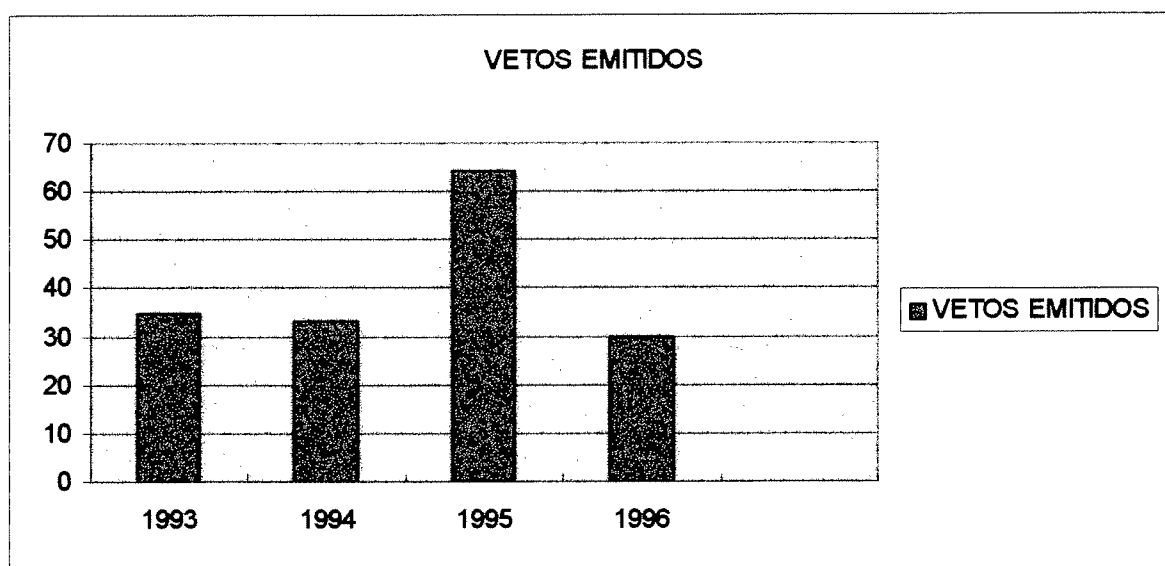
A partir de 1993 podemos observar o crescente uso deste artifício, à medida que o veto executivo vai perdendo seu valor, sua utilidade, não somente em termos quantitativos, mas principalmente em termos qualitativos. Entenda-se qualitativos, por assuntos de alto grau de importância para o desenvolvimento econômico e o bem-estar geral da sociedade.

O que se nota de fato é o crescente uso do veto presidencial para assuntos de menor importância em termos sócio-econômicos. Ou seja, com isso dá-se maior autonomia para o Poder Executivo, e em contrapartida elimina-se

as inúmeras propriedades e estratégias de uso inerentes ao veto executivo. O jogo de política econômica entre o Executivo e o Legislativo torna-se escasso, tendo sido eliminada a importância do veto executivo.

Faremos agora uma análise a respeito dos vetos emitidos durante o período do governo atual.

VETOS EMITIDOS PELO PRESIDENTE ENTRE 1993-1996:



	1993	1994	1995	1996	TOTAL
VETOS EMITIDOS	35	33	64	30	162

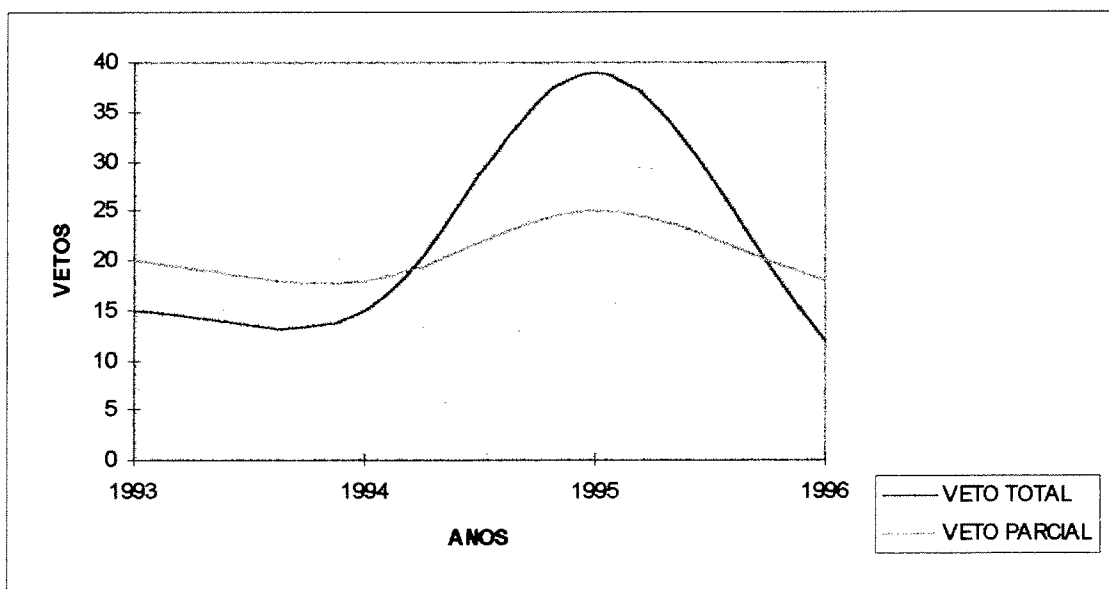
Em relação aos vetos emitidos pelo Presidente, estes podem se dividir

entre vetos totais, ou seja, o Executivo vetando o projeto de lei por inteiro, ou vetos parciais, que seriam aqueles vetos onde o Presidente pode estar vetando apenas um artigo, ou apenas um parágrafo, ou até mesmo uma frase.

Veremos que a distribuição dos vetos emitidos pelo Presidente é bastante equilibrada em termos de vetos totais e vetos parciais.

A seguir veremos uma melhor distribuição a respeito dos vetos emitidos pelo Presidente no período citado.

DISTRIBUIÇÃO DOS VETOS EMITIDOS PELO PRESIDENTE:



	1993	1994	1995	1996	TOTAL
VETO TOTAL	15	15	39	12	81
VETO PARCIAL	20	18	25	18	81

Pode-se notar que da totalidade dos 162 vetos emitidos pelo Presidente neste período observado, 50% foram de vetos totais, e naturalmente os outros 50% foram de vetos parciais.

Ao analisar os vetos emitidos pelo Presidente em 1993, pode-se de fato concluir que a incidência dos mesmos é quase que invariavelmente sobre assuntos que, se não são de todo desprezíveis, também não são os de maior importância em termos de estabilização econômica.

O que se pode notar é uma tendência dos vetos totais estarem ligados a assuntos ainda menos importante em termos de estabilização econômica do que os vetos parciais. Faz sentido a partir do momento que se torna mais fácil ter a aceitação do Congresso Nacional, ou seja, a aprovação do veto total, quando este diz respeito a assuntos que não interfiram no jogo de interesses políticos em que todo este processo está envolvido. Enquanto isto, vetos parciais geralmente estão interligados a assuntos mais delicados, assuntos mais polêmicos, que terão maior dificuldade de aprovação no Congresso Nacional. A aceitação de um veto total ocorre provavelmente devido ao fato daquele projeto de lei que está sendo vetado não interferir diretamente nos interesses

políticos daqueles que estão votando no plenário, ou seja o assunto em questão provavelmente não deve ter muita importância em termos de estabilização econômica.

Em linhas gerais os vetos parciais emitidos em 1993, dizem respeito a assuntos também não muito fundamentais em termos de economia, tais como: emissão de poluentes de veículos, transporte de presos, redução de multa, novos procedimentos para compensação de CRC, etc; enquanto alguns dizem respeito a assuntos mais importantes como: diretrizes orçamentárias, assistência médica, remuneração dos servidores públicos, plano de equivalência salarial.

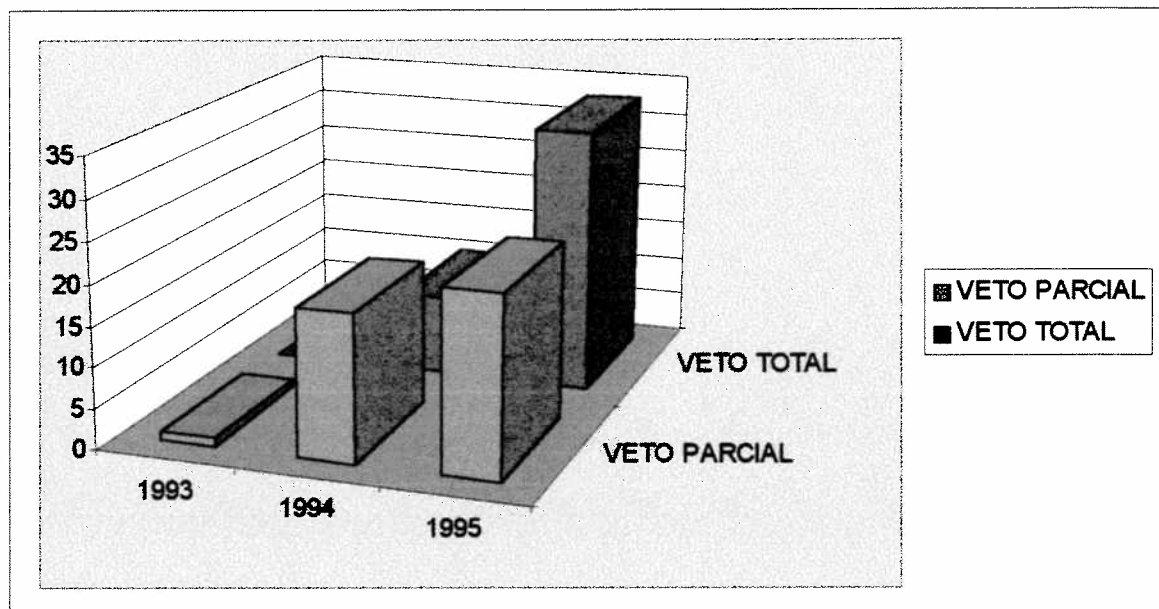
Já os vetos totais tendem a tratar de assuntos ainda menos fundamentais, tais como: alteração do nome da rodovia que liga as cidades de Souza a Cajazeiras no Estado da Paraíba, critérios de natureza alimentícia, alteração do nome da rodovia que contorna o município de Mossoró no Estado do Rio Grande do Norte, instituição da semana do trabalhador.

Assim como em 1993, nos anos seguintes a tendência foi de que os assuntos aos quais os vetos se referiam eram sempre de menor importância se comparados com aqueles que eram tratados com a emissão das medidas provisórias.

Justamente pelo fato do alto grau de utilização desta medida de urgência, ou pelo menos assim deveria ser, que é a emissão de uma medida provisória, é que o veto vai rapidamente perdendo seu verdadeiro sentido, que seria uma sinalização no jogo de política entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Este poder de barganha do Poder Legislativo vai desaparecendo já que o Executivo além de fazer valer as leis, se utiliza amplamente do fato de poder legislar também. Portanto o Executivo vai se utilizar do poder de veto para os assuntos restantes, já que os primordiais já estão sendo abordados na infinidade de medidas provisórias que são emitidas.

Temos em seguida a quantificação dos vetos que foram aprovados no Congresso Nacional.

VETOS APROVADOS NO CONGRESSO NACIONAL:



	1993	1994	1995	TOTAL
VETO PARCIAL	1	18	22	41
VETO TOTAL	0	10	33	43

É importante notar que em 1996 não houve nenhum veto aprovado pelo Congresso Nacional, o que não quer dizer que isto de fato não tenha ocorrido. O que geralmente ocorre, é que os vetos tendem a ser aprovados ou não apenas no ano seguinte à emissão dos mesmos pelo Presidente da República. Por isto no ano de 1993 só aparece 1 veto parcial aprovado, pois este se refere a um veto emitido pelo Presidente no ano anterior, assim como os vetos emitidos em 1994 só aparecem na tabela referentes ao ano de 1995. No entanto

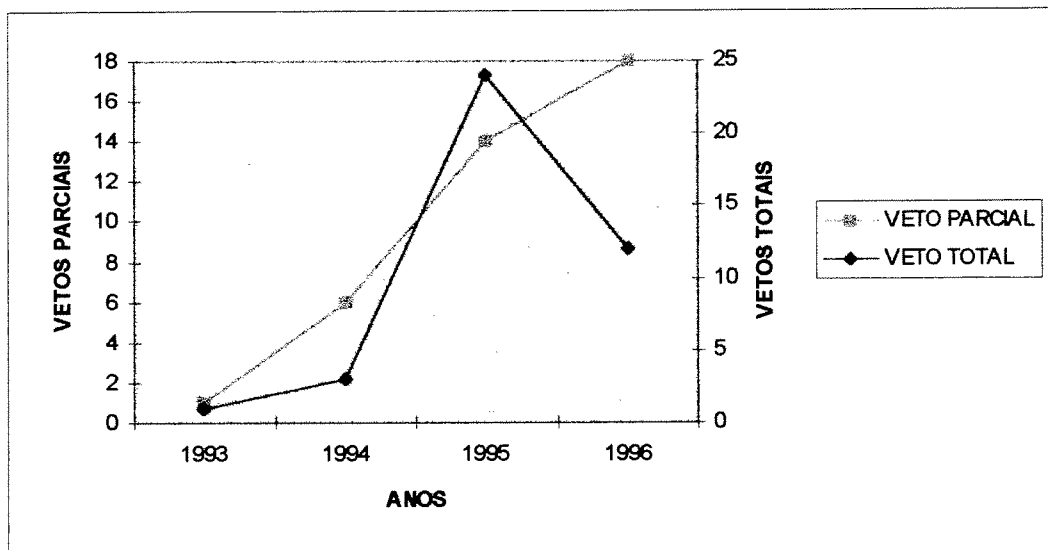
nada impede que um veto seja emitido e aprovado/rejeitado no mesmo ano.

Em relação ao ano de 1996, a maioria dos vetos emitidos pelo Presidente da República encontram-se na situação de “aguardando inclusão na ordem do dia”, “aguardando publicação”, “aguardando parecer”, ou “aguardando relatório”. Há ainda uma outra categoria, “prejudicado”, quando é esgotado o prazo sem a apresentação de recurso, indo a matéria para o arquivo. Só ocorreu 7 (sete) vezes no período de 1993-1996.

Veremos a seguir a quantificação dos vetos que foram emitidos nos respectivos anos, mas que não foram aprovados no Congresso Nacional.

Como a tendência é que os vetos só sejam analisados nos respectivos anos posteriores à emissão dos mesmos, não se deve tentar contabilizar número de vetos aprovados com os não aprovados do mesmo ano, afim de que se chegue ao número total de vetos emitidos no ano observado.

VETOS EMITIDOS QUE NÃO FORAM APROVADOS:



	1993	1994	1995	1996	TOTAL
VETO PARCIAL	1	6	14	18	39
VETO TOTAL	1	3	24	12	40

Os resultados com os dados obtidos nos revela não só a lentidão do Congresso Nacional e seus parlamentares em resolver suas questões, como também o alto grau de dificuldade com que até as questões mais “fáceis” são tratadas.

A grande maioria dos vetos emitidos que não foram aprovados, tratam de questões um pouco mais polêmicas, no sentido em que decisões a serem tomadas podem afetar os interesses políticos em jogo. Porque na verdade, são estes é que regem as grandes decisões a serem tomadas no plenário.

Não se pode ignorar o fato de que políticos vivem de política, e portanto de eleições e apoio eleitoral. Portanto, muitas vezes o que se está discutindo no plenário pode ser melhor para a estabilização econômica do país, mas pode não ser o melhor para certos grupos de interesses políticos, que dependem de coalizões para poder sobreviver, para poder se reeleger. Neste momento os interesses da sociedade podem ser colocados de lado em *prol* de determinados interesses de grupos específicos que ganharão benefícios com determinadas decisões.

Capítulo III: CONCLUSÃO

A) Veto executivo X MP

Com certeza o amplo uso de medidas provisórias por parte do Presidente da República fez com que o veto executivo perdesse em muito seu papel efetivo.

O que antes caracterizava a clara diferenciação de poderes, entre Poder Executivo, fazendo valer as leis, e Poder Legislativo, criando as leis, perdeu bastante o sentido com o surgimento das medidas provisórias. Antes o Poder Legislativo criava seus projetos de leis, que poderiam ser vetados ou não pelo Presidente da República. Neste ínterim é que o veto executivo tinha papel fundamental, devido às estratégias que poderiam ser tomadas pelo Poder Executivo, afim de coibir ou não a aprovação de determinados projetos de lei.

O poder de barganha entre os dois Poderes encontrava-se sustentado pela eficiência do veto executivo, principalmente devido aos custos futuros adicionais , tanto da Câmara para realizar nova votação , como do Presidente da República de ver sua força política sendo colocada em evidência. Muitas vezes um projeto de lei pode já vir com as mudanças

necessárias, para a aprovação do Presidente , afim de se evitar custos adicionais futuros que ocorreriam caso o projeto seja vetado. Ou seja, em alguns casos o veto executivo exerceria pressão sobre os novos projetos de lei sem que na verdade este fosse emitido de fato.

O que ocorreu então com a larga utilização deste mecanismo que deveria ser de urgência máxima, que são as medidas provisórias, foi que o veto executivo perdeu justamente sua principal característica que era o poder de barganha entre Presidente da República, deputados e senadores

O Presidente da República desta forma ganha muito mais autonomia, já que praticamente ele próprio pode formular e executar as leis que bem entender.

Perdem o povo e o sistema democrático, que têm sua voz representativa que deveria ser o Congresso através dos parlamentares, sendo suplantada pelo poder centralizador do Executivo.

Capítulo IV: BIBLIOGRAFIA

Livros:

- EDWARDS III, George C., KESSEL, John H. & ROCKMAN, Bert A. (Ed.).
Researching the presidency : vital questions, new approaches. Pittsburg ,
Pa : University of Pittsburg Press, 1993. 496p. (Pitt series in policy and
institutional studies)
- MONTEIRO, Jorge Vianna. Economia e política : instituições de estabilização
econômica no Brasil. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1997.
263p.
- RODRIGUES, Ernesto. O veto no direito comparado. São Paulo : Ed. Revista
dos Tribunais, 1993. 175p.
- SPITZER, Robert J. The presidential veto : touchstone of the American
presidency. Albany, NY : State University of New York Press, 1988.
181p. (SUNY series in leadership studies)

Periódico:

- DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Brasília, Imprensa Oficial, 1993-1996.