

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O Uso do Veto Presidencial no Primeiro Governo Lula (2003-2006)

Daniel Leal Freire

0412528

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.

Novembro de 2007

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

Sumário

INTRODUÇÃO	5
O VETO PRESIDENCIAL E A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	7
A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E SUAS ORIGENS	7
O VETO COMO UM JOGO	14
VETO: HISTÓRIA E REFERÊNCIA LEGAL.....	17
O VETO PELA HISTÓRIA E PELO MUNDO	17
O VETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	19
INSTRUMENTOS PARA O EXECUTIVO LEGISLAR.....	25
DECRETO-LEI	25
MEDIDAS PROVISÓRIAS	27
ESTUDO DO VETO NO PERÍODO 2003-2006.....	30
CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	34
FONTES PRIMÁRIAS	34
FONTES SECUNDÁRIAS	35
WEBSITES CONSULTADOS:	37
ANEXO A.....	38

Figuras, Tabelas e Gráficos:

Figura 1: O Jogo de Política Econômica	11
Figura 2: Interação Executivo-Legislativo	13
Figura 3: Utilidade num Espaço Político Unidimensional	14
Figura 4: Distribuição Espacial de Preferencias do Legislativo e do Presidente	15
Tabela 1: O uso dos decretos no Brasil	27
Tabela 2: Quantidade Vetos Totais e Parciais no Primeiro Mandato do Presidente Lula	30
Tabela 3: Vetos Totais por Ano no Primeiro Mandato do Presidente Lula	30
Tabela 4: Vetos Parciais por Ano no Primeiro Mandato do Presidente Lula.....	31
Gráfico 1: Trajetória dos Vetos Totais e Parciais.....	31

Introdução

*Estou traumatizado, em estado de choque, com a constatação de que se faz tanta política no Capitólio*¹. Esta foi a frase dita pelo à época *chairman* do FED Alan Greenspan a sua mulher após retornar de um depoimento dado ao Congresso norte-americano dando sua opinião a respeito de um corte de impostos pretendido pelo presidente George W. Bush. Como será visto mais adiante a aprovação de um projeto e sua conversão em lei passa por um caminho bastante longo e complexo, onde interesses de diversos grupos são postos a prova. O embate para a aprovação de uma lei se dá em grande parte no Congresso, e ao voltar de lá, Greenspan percebeu que sua opinião (que na verdade fora mal interpretada) era mais um suporte para o corte dos impostos. Também existe em diversos parlamentos a *quantidade de política* que se faz no Capitólio. O processo de elaboração de uma lei não se baseia apenas na racionalidade de uma política – seja ela econômica, social ou administrativa – mas tem que levar em conta o que os diversos atores deste processo pensam sobre isso. Como veremos mais adiante, cada um destes atores tem diferentes interesses e expressam sua opinião com base nesses interesses.

Este trabalho pretende explicar o funcionamento do Veto Presidencial no Brasil, que é uma parte deste jogo para a aprovação de uma lei. O período estudado será o do primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006). Será feito um levantamento e análise dos vetos emitidos pelo Presidente e sua apreciação pelo Congresso.

O primeiro capítulo trata da Teoria da Escolha Pública e contextualiza o veto nesse modelo. A Teoria da Escolha Pública procura racionalizar qual é o modo que se faz a política que Greenspan observou. Leva em conta os diversos atores do processo e quais são seus interesses e motivações. Serão expostos modelos de análise do veto utilizando o ferramental da Teoria dos Jogos.

O capítulo seguinte trata do veto ao longo da História, indo da sua origem na Grécia até o presente em alguns países da Europa e, com maior ênfase, para os Estados

¹ Greenspan, 2008, p. 214.

Unidos e Brasil. Sobre o veto no Brasil, é feita uma exposição de como se institucionalizou o veto nas Constituições desde a época do Império.

São feitas também considerações sobre as Medidas Provisórias, uma das maneiras do Presidente da República iniciar o Processo Legislativo. Será também feita uma caracterização de seu histórico no país com referência ao Decreto-Lei.

À luz da Teoria da Escolha Pública desenvolvida no primeiro capítulo e das demais considerações feitas nos seguintes será feito um levantamento e análise dos vetos emitidos pelo Presidente e sua apreciação pelo Congresso. Esta análise dará ênfase aos vetos que influenciam a decisão e gerência de Política Econômica e a elaboração de leis em geral.

O Veto Presidencial e a Teoria da Escolha Pública

As autoridades monetárias desfrutavam, no período de 1871 até 1913, de um poder que as permitiam tomar as medidas necessárias para manter a conversibilidade do ouro. Esta situação modificou-se quando foram ampliados os direitos de cidadania – o sufrágio universal e o surgimento de partidos políticos operários, são exemplos desta mudança. A partir daí, *a crescente percepção do desemprego e das contradições entre equilíbrio interno e externo emprestaram cunho político às diretrizes monetárias*². Este exemplo, nos mostra como tornou-se necessário um arcabouço teórico para que se entenda como se dão as escolhas públicas. Não trata do Veto Presidencial que é o tema desta Monografia, mas dá idéia da equação que os políticos têm de resolver para atuarem.

Neste capítulo será feita uma exposição da Teoria da Escolha Pública e como ela pode servir de arcabouço teórico para a investigação do Veto Presidencial. Utilizando Teoria dos Jogos, podemos modelar o problema de decisão que o Presidente da República tem de resolver quando decide se veta ou não um projeto de lei. É feita uma análise tomando este jogo como sendo de Informação Completa e outra como ele sendo de Informação Incompleta.

A Teoria da Escolha Pública e Suas Origens

Este trabalho é desenvolvido à luz dos fundamentos da Teoria da Escolha Pública, que pode ser definida como *o estudo dos processos de decisão numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia, fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e auto-interesse que definem o homo economicus (...) e constitui uma abordagem interdisciplinar da relação entre economia e política*³. Este capítulo irá tratar da origem e desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública, com ênfase ao jogo Executivo-Legislativo.

² Eichengreen, 2000, p. 71.

³ Borsani, 2004.

Datam dos anos que se seguem à Grande Depressão, na primeira metade do século XX, os estudos iniciais sobre o papel do Governo, como unidade de controle em uma economia nacional. Um exemplo é o estudo *An Economic Policy for 1936*, que Jan Tinbergen apresentou na Associação Econômica da Holanda. A teoria que teve Tinbergen como um de seus precursores constitui-se num modelo de comportamento do *policy-maker* e pressupõe que o processo de decisão do Governo funciona como uma escolha individual⁴.

Todavia, progressivamente, os economistas foram se dando conta de que esse tipo de construção analítica tornava-se impróprio, precisamente por associar o Governo a um processo de escolhas de um *policy-maker* individual. E mais: que esse *policy-maker* busca maximizar o bem-estar social.

A partir da década de 1960, foram publicados trabalhos que passavam a tratar o Governo – e a política econômica estabelecida por ele – não como um ente monolítico de *comportamento benevolente e que busca promover o interesse geral*⁵, mas sim como uma interação de diversos agentes de decisão, públicos e privados, em que se define a formação da política econômica. Um trabalho considerado o pioneiro nesta área é o livro de James Buchanan e Gordon Tullock *O Cálculo do Consenso: fundamentos lógicos da democracia constitucional*⁶ de 1962. Podemos também citar as obras de Anthony Downs (*Uma Teoria Econômica da Democracia*), Mancur Olson (*A Lógica da Ação Coletiva*), e de William Riker (*A Teoria das Coalisões Políticas*) como influentes para o desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública⁷.

Muito da análise de política econômica focaliza os *resultados finais* dessa política – como taxa de inflação, desemprego, renda *per capita*. Porém, esses resultados são apenas *a ponta do iceberg* de uma gama de escolhas feitas para a implementação de uma determinada política econômica, e *é importante que os mecanismos dessas escolhas coletivas sejam tratados internamente ao modelo de política. Para tanto, pode-se ambientar a sua ocorrência num jogo de estratégias, em que diferentes*

⁴ Monteiro, 1982, p 92-3.

⁵ Monteiro, 2007, p 26.

⁶ *The Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy.*

⁷ Borsani, 2004. Os títulos originais em inglês são, respectivamente: *An Economic Theory of Democracy* (1957), *The Logic of Collective Action* (1965) e *The Theory of Political Coalitions* (1962).

*participantes ou agentes de decisão interagem, segundo regras previamente estabelecidas, algumas das quais são, elas próprias, alteradas no decorrer do jogo, incorporando-se, portanto, à noção de política econômica*⁸.

Podemos definir como participantes desse jogo as seguintes classes agentes de decisão na escolha pública⁹:

- a. Políticos-legisladores: No nível federal, são os Deputados Federais e Senadores que atuam nas decisões majoritárias e têm a prerrogativa de decidir sobre a mudança de regras constitucionais;
- b. Burocratas: *Operam o dia-a-dia da organização governamental, distribuindo-se por variados níveis e unidades de decisão, mantendo uma relação de monopólio bilateral com a legislatura patrocinadora*¹⁰.
- c. Presidente da República: É a pessoa eleita pelo povo que representa o Poder Executivo Federal e *é sob sua autoridade que opera a burocracia governamental*¹¹ e também tem a prerrogativa de vetar projetos de lei vindos do Legislativo.
- d. Juízes: São os Ministros do Supremo Tribunal Federal os responsáveis pela guarda da Constituição que revisam, quando questionados, as decisões tomadas pela Legislatura e pelos Burocratas¹². Com a prerrogativa dada ao Presidente da República de editar Medidas Provisórias com força de lei, o Supremo Tribunal Federal pode também fazer a revisão deste ato do Executivo e emitir parecer sobre sua constitucionalidade.
- e. Grupos de Interesses Especiais; *identificados nas ações dos cidadãos no processo político, exclusive o uso do voto*¹³ e podemos ainda comentar que os *grupos de interesse organizam-se e agem no sentido de fazer que o governo expanda os seus gastos em programas governamentais que os beneficiem através de políticas públicas de corte distributivo*¹⁴

⁸ Monteiro, 2004, p. 13.

⁹ Monteiro, 2002, 2004 e 2007.

¹⁰ Monteiro, 2007. p. 35.

¹¹ Monteiro, 2007. p. 35.

¹² Constituição de 1988, Art. 102, I.

¹³ Monteiro, 2007. p. 36.

¹⁴ Rezende, 2000, p. 120.

- f. Cidadãos-Eleitores: Aqueles que votam para a eleição dos Legisladores e do Presidente da República.

Joseph Schumpeter, em seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*¹⁵, equipara a atividade política ao mercado. Nesta analogia os políticos representam os empresários e os votos, o dinheiro¹⁶. O Presidente da República e os Legisladores – os políticos – desempenham *uma função muito semelhante à que é atribuída às empresas numa economia de mercado: são os empresários que criam os programas que combinam a tecnologia e os gostos, interpretam a procura de bens públicos dos indivíduos, e analisam as vias para oferecer estes bens*¹⁷.

Mas o que motiva os políticos? O parágrafo abaixo extraído de Samuelson e Nordhaus (1988) sintetiza bem a motivação dos políticos:

*A maioria das figuras políticas é motivada por uma combinação de pragmatismo e ideologia, em que se juntam a procura da sobrevivência eleitoral com as crenças fundamentais sobre o modo como deve governar-se uma nação. Alguns alteram rapidamente a sua posição sempre que mudam os ventos políticos. Outros têm idéias de tal modo arraigadas que estão dispostos a arriscar uma derrota em defesa de seus ideais. Mas a teoria da escolha pública reduz este emaranhado de motivações a um simples (na realidade, excessivamente simples) pressuposto: admite-se que os políticos actuam de modo a maximizar as possibilidades da sua reeleição, supondo-se que são maximizadores de votos, do mesmo modo que as empresas são maximizadoras de lucro*¹⁸.

Podemos então dizer que o legislador procura maximizar sua utilidade com seus votos e demais ações no Parlamento, independente de quais são os motivos que o levem a tomar determinada atitude com relação à votação de algum projeto de lei – sejam eles suas *crenças fundamentais* ou não.

¹⁵ *Capitalism, Socialism and Democracy*

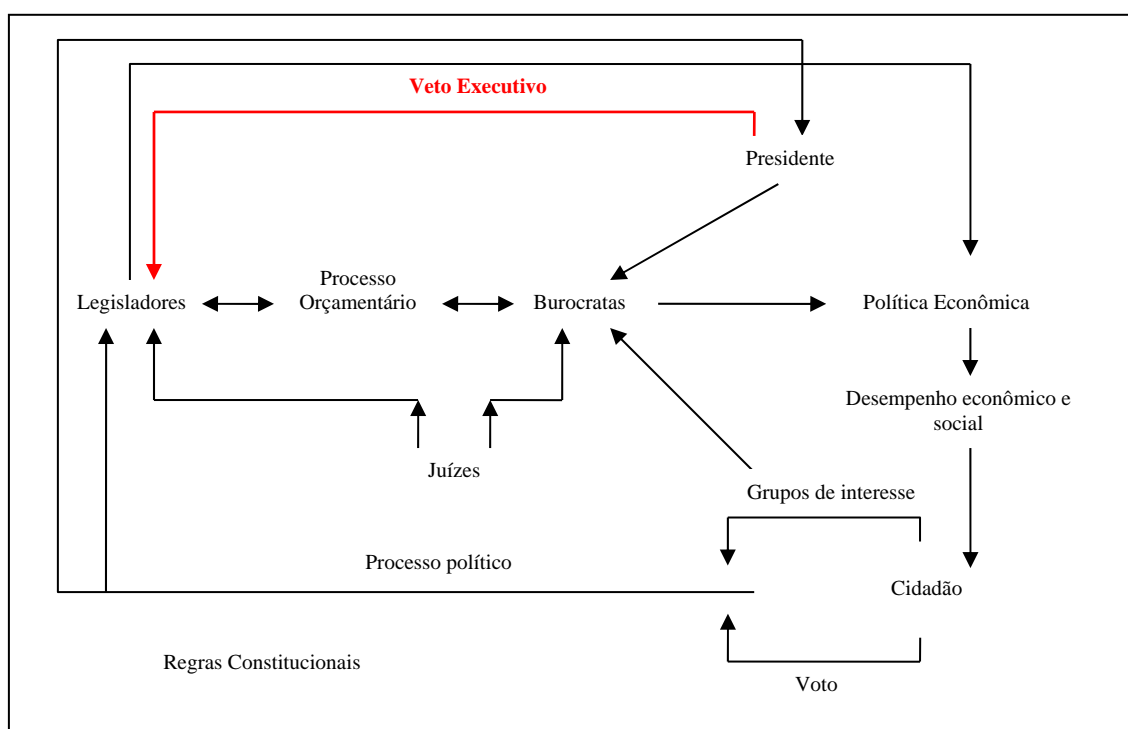
¹⁶ Borsani, 2004.

¹⁷ Samuelson & Nordhaus, 1988, p. 873.

¹⁸ Samuelson & Nordhaus, 1988, p. 873.

A Figura 1 mostra como é a interação dos participantes e a seqüência do jogo de política econômica. A Monografia dará atenção especial à parte desse jogo que se relaciona ao uso do instrumento de veto pelo Presidente da República, e que incide sobre decisões tomadas nos processos majoritários do Legislativo. Relembrando o que foi dito por Schumpeter, é importante ter em mente que este trabalho trata de parte da interação entre dois grupos participantes do jogo que atuam para maximizar seu retorno que é expresso por votos.

Figura 1: O Jogo de Política Econômica¹⁹



O Presidente da República é um jogador diferenciado dos Legisladores por diversos motivos. A ação do Presidente no jogo acontece de forma diferenciada da ação dos Legisladores, ou seja, as preferências do Presidente da República diferem das preferências dos Legisladores. Há uma *menor indução ao clientelismo e ao oportunismo eleitoral em decorrência de sua base de representação ser mais ampla e heterogênea, assim como ter mandato eletivo limitado, e, portanto, sua motivação eleitoral tende a*

¹⁹ Adaptado de Monteiro, 2007, pp 37.

*ser mais atenuada, sobretudo no segundo mandato*²⁰ – já que a legislação brasileira atualmente permite que o Presidente da República se reeleja somente uma vez consecutiva, porém não impede que volte a ser candidato para um futuro mandato como acontece na legislação norte-americana²¹. Os Deputados Federais e Senadores não possuem um limite para se reelegerem suas estratégias *são diferenciadas segundo a visibilidade do benefício líquido das políticas nos respectivos redutos eleitorais*²², que são os estados pelos quais estes Legisladores se elegem. Um exemplo em curtas palavras: um Senador eleito pelo Estado de Sergipe precisa apenas que os sergipanos vejam algum benefício das atividades deste Senador para seu estado; enquanto um Presidente da República precisa da aprovação de eleitores de diversos estados da federação.

Como visto acima, o processo para a elaboração e implementação de uma Política Econômica (e de leis em geral) é longo, passa por diversas etapas até sua implementação e estas etapas ocorrem com a participação de atores com motivações diversas. Este processo de elaboração de leis pode ser descrito como um jogo. O Veto Executivo (ou Presidencial) é uma destas etapas, é um sub-jogo onde participam o Presidente da República e o Congresso Nacional. A Figura 2, representa este sub-jogo em sua forma extensiva²³ e focaliza a interação de Executivo e Legislativo, exemplificando o modelo de decisão em que o Presidente da República faz uso do veto e os legisladores, atuando na seqüência, apreciam o eventual veto presidencial.

Podemos resumir o processo da seguinte maneira: o Presidente da República propõe x como uma alternativa ao *status quo* vigente; os Legisladores depois decidem qual nível a política econômica $y(x)$ será estabelecida; o Presidente analisa o nível de $y(x)$ e decide se veta ou não a decisão da legislatura; caso o Presidente vete, o Legislativo decide se reverte ou não o veto presidencial. O processo não

²⁰ Monteiro, 2007, p. 61.

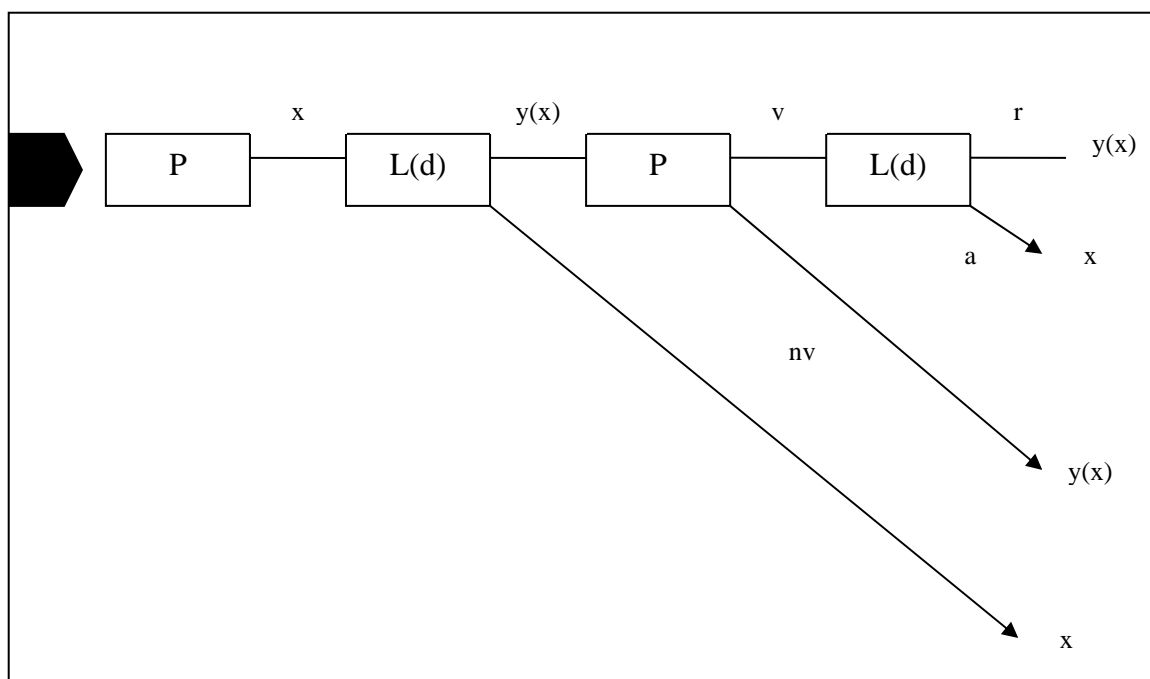
²¹ Foi em 1951, com a Emenda XXII da Constituição Norte-Americana, que limitou-se a dois o número de mandatos que um norte-americano poderia ter na presidência do país (*No person shall be elected to the office of the President more than twice...*).

²² Monteiro, 2007, p. 43.

²³ Uma maior exposição sobre a Teoria dos Jogos e o tipo de jogo considerado na análise será feita adiante.

necessariamente precisa ser iniciado pelo Presidente da República²⁴, a Constituição brasileira permite que a iniciativa de um projeto de lei seja feita pelo Poder Judiciário²⁵, pelo Ministério Público, por iniciativa popular de lei²⁶ e pelos Deputados Federais e Senadores.

Figura 2: Interação Executivo-Legislativo²⁷



A Constituição de 1988 definiu uma série de situações onde o Presidente da República é quem tem a iniciativa de leis²⁸. Uma destas, e muito importante do ponto de vista econômico, é a elaboração e apresentação da proposta do Orçamento da União, pois é este Poder quem conhece a realidade sociopolítica em que irá atuar, possibilitando o fornecimento de maiores elementos ao legislador, para a análise e decisão sobre a peça orçamentária²⁹.

²⁴ Moraes, 2004. O Presidente da República pode iniciar o processo legislativo de duas maneiras: enviando ao Congresso um projeto de lei ou editando uma Medida Provisória. As Medidas Provisórias serão exploradas mais adiantes neste trabalho.

²⁵ Somente o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e os Tribunais de Justiça podem ter a iniciativa de projetos de lei pelo Poder Judiciário.

²⁶ Pelo menos um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados, deve assinar a iniciativa do projeto de lei.

²⁷ Adaptado de Monteiro, 2002, p. 292.

²⁸ Constituição, 1988, Art. 61, §1º.

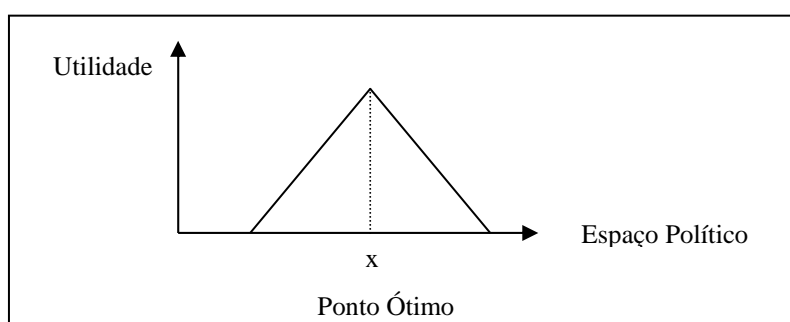
²⁹ Moraes, 2004, p. 550.

Devemos fazer algumas observações sobre como pode ser classificado o jogo entre Executivo e Legislativo antes de uma análise mais a fundo deste jogo. Grohmann (2003) faz sua análise com o aparato teórico-metodológico a luz da Teoria da Escolha Racional e da Teoria dos Jogos. A Teoria da Escolha Racional, resumidamente, diz que os jogadores irão escolher uma ação que irá lhes trazer maior utilidade. A Teoria dos Jogos é o estudo de problemas de decisão que envolvem múltiplas pessoas – os jogadores³⁰. Temos também duas classes de jogos: Jogos de Informação Completa e Jogos de Informação Incompleta.

O Veto Como Um Jogo

Os jogadores escolhem suas ações de maneira a maximizar sua utilidade e podemos representar estas ações num espaço político unidimensional. Krehbiel (1988) diz que esta representação é conveniente pois leva a intuição de que, neste *continuum*, as políticas mais liberais localizam-se a esquerda, as moderadas estão no centro e as conservadoras, a direita. Comparar dois pontos x e y no Espaço Político, não significa que x é melhor ou pior do que y , apenas que estão em lugares diferentes no espaço – $x < y$ significa, então, que x está a esquerda de y . Esta escolha pela maior utilidade por parte dos jogadores pode ser diagramada como feito na Figura 3 abaixo.

Figura 3: Utilidade num Espaço Político Unidimensional³¹



A Figura 4 dispõe as preferências do Presidente da República e dos Legisladores. Também foi incluído um ponto para representar o *status quo* (s), que

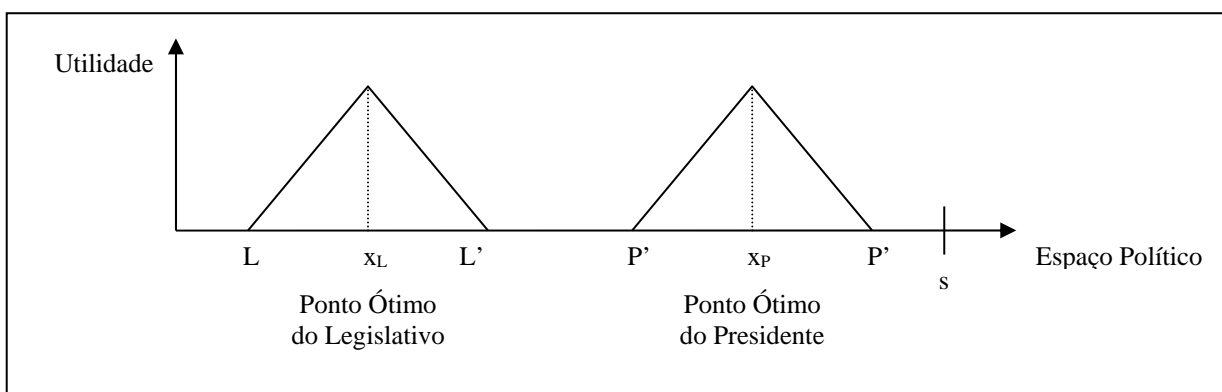
³⁰ Gibbons, 1992, p. xi.

³¹ Krehbiel, 1998, p. 22.

significa a ausência de mudanças. Os intervalos (L,L') e (P,P') representam os Espaços Políticos que trarão algum retorno para o Legislativo e Executivo, respectivamente.

O *status quo* está à direita dos pontos ótimos do Executivo e Legislativo. Suponhamos que o Presidente envie ao Legislativo um Projeto de Lei (PL) que não esteja em x_L , este então fará emendas para que o PL fique no intervalo (L,L') . O Presidente tem duas alternativas: vetar totalmente o PL, fazendo com que seja mantido o *status quo*, ou se utilizar do veto parcial para levar o PL para o intervalo (P,P') . Caso haja o veto (total ou parcial) o Legislativo irá derrubar este veto e aprovando o PL emendado que ficou em (L,L') . Se o Presidente puder antecipar que seu veto será derrubado, então não enviará nenhum Projeto de Lei ao Congresso e não haverá veto³².

Figura 4: Distribuição Espacial de Preferências do Legislativo e do Presidente³³



O exemplo acima é um caso onde há informação completa. Neste tipo de jogo, a função de retorno dos jogadores é conhecida por todos os participantes deste jogo³⁴. Quando temos um jogo de informação incompleta, os participantes não conhecem as preferências uns dos outros em pelo menos um momento do jogo. No caso da elaboração de leis, Grohmann (2003) observa que o jogador (Presidente ou Congresso) que dá início ao processo legislativo mostra qual é seu ponto de preferência, *apesar disso, nenhum outro ator conhece exatamente o limite das preferências, o que equivale*

³² Este exemplo é discutido em Grohmann (2003) onde também se discute possibilidade de o *status quo* estar localizado entre os intervalos (L,L') e (P,P') .

³³ Adaptado de Grohmann, 2003, p. 46.

³⁴ Gibbons, 1992, p. 1.

*a dizer que não conhece exatamente as funções de ganho dos outros atores*³⁵. Ao longo do jogo, as preferências vão sendo reveladas parcialmente e os jogadores passam a ter mais informações.

É também interessante ressaltar o poder de barganha que tem o Presidente da República. Conforme dito anteriormente, o Presidente é um participante diferenciado deste jogo; ele tem motivações (ou preferências) diferenciadas e logo sua estratégia também tem de ser diferenciada.

Um estudo recente sobre a composição do Poder Executivo mostra que *em dezembro de 2006, o Poder Executivo possuía 73.065 cargos e funções de comissão e gratificação*³⁶. A nomeação para esses cargos sofre regulação e uma considerável parte deles deve ser ocupada por servidores concursados, apesar disto constituem num grande poder de barganha para o Presidente da República. A União, como principal acionista das estatais, também tem em seu poder a nomeação dos presidentes e diretores destas instituições, o que aumenta ainda mais o número de cargos que estão a disposição do Presidente para usar como barganha.

Grohmann observa que *o jogo do veto vai ser melhor resolvido lançando mão da advertência de Tsebelis*³⁷ que é a da existência de jogos ocultos que não são observados pelo investigador e podem resolver o jogo do veto. O poder de barganha de cargos por exemplo é um recurso que o Presidente da república pode lançar mão para que um veto seu seja mantido³⁸.

³⁵ Grohmann, 2003, p. 54.

³⁶ D'Araujo, 2007, p. 15. A nomeação para esses cargos sofre regulação e uma considerável parte deles deve ser ocupada por servidores concursados, apesar disto constituem num grande poder de barganha para o Presidente da República. Outra fonte de nomeação está nas empresas estatais

³⁷ Grohmann, 2003, p. 59. Para a citação de Tsebelis, o autor refere-se ao livro *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*.

³⁸ Sem fazer juízo de valor quanto a essa prática, não há impedimento legal para que o presidente nomeie para um ministério uma figura de um partido em troca dos votos deste partido no Congresso.

Veto: História e Referência Legal

Este capítulo irá tratar do veto ao longo da História, indo da sua origem na Grécia até o presente em alguns países da Europa e, com mais ênfase para os Estados Unidos e Brasil. Sobre o veto no Brasil, é feita uma exposição de como se institucionalizou o veto nas Constituições desde a época do Império.

O Veto pela História e pelo Mundo

A palavra veto deriva do latim e tem o significado de proibir³⁹. Modernamente podemos definir o veto *como um poder ou direito de uma parte do governo de cancelar ou suspender as decisões de outras partes*⁴⁰. O veto também não é, como veremos mais adiante, exclusivo de regimes presidencialistas, pode estar presente em nações com governo parlamentar e até mesmo em outros regimes como foi o caso da União Soviética. Esse fato incita a estudar as origens do veto a tempos anteriores a regimes presidencialistas, incluindo aí o Brasil Imperial⁴¹.

O que hoje conhecemos como Veto Presidencial tem sua origem remontada a Antiguidade Clássica⁴². Desde a Grécia Monárquica este instrumento já existia sob a forma de consulta popular; era um mecanismo para impedir decisão unilateral por parte dos governantes (Rei e Assembléia). O Senado tinha poder de vetar as decisões do governo.

O veto ressurgiu em Roma em duas instituições: *intercessio* e *auctoritas*. O primeiro surgiu com a derrubada da monarquia e dava o direito de um magistrado de Roma impedir uma decisão feita dentro de seu colégio. O *intercessio* apareceu na Constituição romana de 509 a.c. Um tribuno da plebe romana poderia opor-se a alguma moção aprovada pelo Senado. Este por sua vez era *meramente conselheiro dos cônsules, os quais, então, tinham suas ações submetidas ao veto de um tribuno*. Isto poderia levar a uma paralisia das ações do governo. Então, para *apaziguar as diferenças entre plebe e*

³⁹ Spitzer, 1988.

⁴⁰ Grohmann, 2003, p. 229.

⁴¹ Rodrigues, 1981.

⁴² Grohmann, 2003 e Rodrigues, 1983.

*patrícios, o veto surgiu como um “traço de aliança entre ambos (...) Com o tempo, o Senado adquiriu a prerrogativa de ratificar as decisões dos Comícios da plebe, as auctoritas. A sua recusa se revestiu de um conteúdo de veto. (...) Na Roma republicana o veto foi introduzido como um meio de controlar o exercício arbitrário do poder político. Envolveu, basicamente, os ocupantes do executivo. O veto desapareceu com o fim da República de Roma*⁴³

Na Idade Medieval, *com a organização das monarquias [o veto] sempre coube aos reis*⁴⁴. Na Inglaterra, o poder de legislar se concentrava na Coroa até a Magna Carta ser promulgada em 1215. A partir daí, o poder de legislar foi assumido pelo Parlamento, porém o Rei continuava a ter influência na lei através de três prerrogativas:

- a. criando leis por proclamação real
- b. *suspendendo a legislação; e*
- c. *concedendo dispensas/exclusões que afetavam a operação da lei estatuída*⁴⁵.

O veto permaneceu como uma prerrogativa real até 1642 quando o Parlamento retirou este poder, que retornou em 1669. Depois disso, foi utilizado pelo menos seis vezes por William III e a última vez em que foi utilizado foi em 1707 pela Rainha Anne⁴⁶.

A França teve sua primeira Constituição em 1791 e, a semelhança do Brasil, teve algumas outras. A Constituição de 1791 terminou com a possibilidade de veto e também com a monarquia⁴⁷. A atual, aprovada em referendo popular em 28 de setembro de 1958, diz no artigo 10 de seu Título II (*Le Président de la République*) que o Presidente tem quinze dias para promulgar a lei que foi aprovada pelo Parlamento. *Ele pode, antes de expirar dito prazo, solicitar ao Parlamento uma nova deliberação sobre a lei ou alguns de seus artigos. Esta nova deliberação não poderá ser recusada*⁴⁸.

⁴³ Grohmann, 2003, p. 230.

⁴⁴ Rodrigues, 1983, p. 30.

⁴⁵ Grohmann, 2003, p. 231.

⁴⁶ Spitzer, 1988, p. 5.

⁴⁷ Spitzer, 1988, p. 3.

⁴⁸ Rodrigues, 1983, p. 92.

Na Suíça, o veto não está previsto em sua Constituição⁴⁹. Na *Constituição Monárquica belga (...)*, não encontramos o veto, rezando o seu art. 69: “o rei sanciona e promulga as leis”⁵⁰.

Na Constituição espanhola de 1812, o rei poderia retornar uma lei ao Parlamento duas vezes. Caso uma lei fosse apresentada uma terceira vez, o rei não poderia pedir nova análise. Atualmente, o chefe de estado pode apenas sancionar e promulgar as leis aprovadas pelo Parlamento⁵¹.

O grande marco na *História do Veto* – tal qual conhecemos hoje para regimes presidencialistas – foi a Constituição norte-americana. A influência do veto norte-americano foi a principal na introdução deste instrumento no presidencialismo brasileiro⁵².

No artigo 1º, seção 7 da Constituição dos Estados Unidos, encontramos o veto *em forma de recusa de assinatura ou de aprovação do projeto de lei* [por parte do Presidente], *aquele instituto (...) bem como seu processo de rejeição, com quorum de 2/3 de votos dos congressistas presentes em cada uma das Casas do Congresso, identificados*⁵³. O Presidente tem um prazo de dez dias (excetuando-se os domingos) para emitir parecer sobre um projeto de lei aprovado pelo Legislativo. Caso exerça o veto – total ou parcial – o Presidente envia para a Casa que iniciou o processo suas objeções. O veto somente pode ser derrubado pelo Congresso se assim for a vontade de dois terços dos representantes do Senado e da *House of Representatives*. Caso o Presidente não se manifeste sobre o Projeto de Lei nos dez dias, *the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it*.

O Veto nas Constituições Brasileiras

Nossa primeira Constituição data de 1824, porém o veto já estava *presente nos debates da Assembléia Constituinte de 1823, quando se tratava da divisão dos poderes*

⁴⁹ Rodrigues, 1983, p. 104.

⁵⁰ Rodrigues, 1983, p. 117.

⁵¹ Spitzer, 1988, p. 3 e Rodrigues, 1983, p. 119.

⁵² Rodrigues, 1981, p. 13.

⁵³ Rodrigues, 1983, p. 76.

*e da organização do sistema legislativo, com a participação do monarca sancionando ou vetando os projetos de lei*⁵⁴.

Na Constituição imperial de 1824, um projeto após ter passado pelo Legislativo ia para a sanção imperial; caso o Imperador tivesse alguma objeção ao projeto, respondia nos seguintes termos *O Imperador quer meditar sobre o Projecto de Lei, para a seu tempo se resolver*. E o legislativo deveria responder com: *Louva a Sua Magestade Imperial o interesse que toma pela Nação*⁵⁵.

É também interessante observar que a Constituição de 1824 dava ao Imperador um mês para sancionar ou vetar um projeto de lei. *Se o não fizer dentro do mencionado prazo, terá o mesmo efeito, como se expressamente negasse a Sancção*⁵⁶. Nas constituições republicanas o silêncio do executivo implicava na sanção do projeto de lei – incluindo-se as Constituições dos regimes autoritários de 1937 e 1967. O mesmo é observado na Constituição norte-americana, como visto anteriormente.

Como a Carta de 1824 era um texto que previa o absolutismo com os poderes nas mãos do Imperador, era natural que o veto fosse considerado palavra final. Tal fato muda após a Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891 quando o Poder Executivo passava a ser exercido por um Presidente e não mais um Imperador⁵⁷. Este Presidente – e também o Vice-Presidente – da República passaram a ser eleitos por voto direto e o eleito era aquele que obtivesse a maioria absoluta de votos⁵⁸. O veto aparece no artigo 37, §1º, onde temos que o Presidente da República poderia negar a sanção de um projeto de lei aprovado pelas duas Casas Legislativas, neste caso, o projeto é devolvido à Casa⁵⁹ onde ele se houver iniciado com os motivos da recusa. O projeto

⁵⁴ Rodrigues, 1981, p. 5.

⁵⁵ Constituição de 1824, art. 64.

⁵⁶ Constituição de 1824, art. 67.

⁵⁷ Constituição de 1891, art. 41.

⁵⁸ Constituição de 1891, art. 47.

⁵⁹ O artigo 37 da Constituição de 1891 usa a palavra Câmara ao invés de Casa. Neste trabalho foi utilizada Casa para evitar confusões com a Câmara dos Deputados. Segue o texto original:

Art 37 - O projeto de lei adotado em uma das Câmaras será submetido à outra, e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao Poder Executivo, que, aqui escendo, o sancionará e promulgará.

§ 1º - Se, porém, o Presidente da República o julgar inconstitucional ou contrário aos interesses da Nação, negará sua sanção, dentro de dez dias úteis, daquele em que recebeu o projeto, devolvendo-o nesse mesmo, prazo à Câmara, onde ele se houver iniciado, com os motivos da recusa.

deve então ser submetido novamente à apreciação das duas Casas em separado para que o veto seja apreciado através de votação nominal. Com uma maioria qualificada de dois terços em cada uma das Casas, o veto será derrubado.

A Constituição de 1891 foi reformada em 1926 e *o poder de recusa foi mantido, ainda para os mesmos casos, já agora intitulado veto*⁶⁰. A reforma de 1926 também instituiu o veto parcial, que deu uma maior flexibilidade para o Presidente da República.

A Constituição de 1934 manteve o processo que já existia para o trâmite do veto e sua alteração mais significativa sobre este tema foi a alteração de maioria qualificada para maioria absoluta dos membros das Casas em separado⁶¹.

Apenas três anos depois, após um Golpe de Estado, uma nova constituição foi redigida. O texto de 1937 teve como principal autor Francisco Campos – que veio a tornar-se Ministro da Justiça – e caracterizou-se pelo predomínio do Poder Executivo⁶². No que se refere ao veto, o prazo que o Presidente tinha para vetar um projeto de lei aumentou de dez para trinta dias⁶³. A apreciação do veto era *aparente ou inócua, já que a carta de 1937 tornara tão predominante a interferência do Presidente da República na iniciativa das leis, no processo da sua elaboração e na própria composição do Congresso, que muito dificultava a aprovação de um projeto tão insubmisso que*

§ 2º - *O silêncio do Presidente da República no decêndio importa a sanção; e, no caso de ser esta negada quando já estiver encerrado o Congresso, o Presidente dará publicidade às suas razões.*

§ 3º - *Devolvido o projeto à Câmara iniciadora, ai se sujeitará a uma discussão e à votação nominal, considerando-se aprovado, se obtiver dois terços dos sufrágios presentes. Neste caso, o projeto será remetido à outra Câmara que, se o aprovar pelos mesmos trâmites e pela mesma maioria, o enviará como lei ao Poder Executivo para a formalidade da promulgação.*

⁶⁰ Rodrigues, 1993, p. 155.

⁶¹ Segue o texto do artigo:

Art 45 - Quando o Presidente da República julgar um projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, o vetará, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, a contar daquele em que o receber, devolvendo nesse prazo, e com os motivos do veto, o projeto, ou a parte vetada, à Câmara dos Deputados.

(...)

§ 2º - *Devolvido o projeto à Câmara dos Deputados, será submetido, dentro de trinta dias do seu recebimento, ou da reabertura dos trabalhos, com parecer ou sem ele, a discussão única, considerando-se aprovado se obtiver o voto da maioria absoluta dos seus membros. Neste caso, o projeto será remetido ao Senado Federal, se este houver nele colaborado, e, sendo aprovado pelos mesmos trâmites e por igual maioria, será enviado como lei, ao Presidente da República, para a formalidade da promulgação.*

⁶² Koshiba e Pereira, 1996.

⁶³ Constituição de 1937, art. 66.

*tornasse necessária a aplicação do veto presidencial*⁶⁴. Segundo Power (1998), o período que vai de 1937 até 1945 foi o período onde o poder presidencial atingiu seu nível mais alto – e este período coincide com o de vigência da Carta de 1937. Para enfatizar o caráter centralizador da Constituição de 1937, cabe citar o artigo 73 deste texto que diz o seguinte:

Art 73 - o Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.

Em 1946, uma nova Constituição foi promulgada marcando o retorno do Brasil a um regime democrático, ou como afirma Power *inaugurou o primeiro regime realmente democrático do Brasil*⁶⁵. *A Constituição de 1946 simplificou o processo de apreciação do veto, que passou a ser discutido e votado pelo Congresso em sessão conjunta das duas Câmaras, com o mesmo quorum de 2/3 dos congressistas presentes (CF, art. 70, §3º). Simplificou o processo de revisão dos projetos pela outra Câmara, que, aprovando-o ou não, os enviará à sanção na forma vencida (art. 69 e parágrafo único). Fez, como em 1891, uma melhor distinção entre sanção e promulgação (art. 68) Permitiu a renovação na mesma sessão legislativa do projeto não sancionado, ou rejeitado mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer Câmara*⁶⁶.

Ainda sobre a égide da Constituição de 1946, em setembro de 1961, com a Emenda Constitucional 4, foi instituído o regime parlamentar de governo, porém o poder de veto do Presidente da República não foi retirado. Houve uma alteração no quorum para aprovação, que *passou a ser de 3/5 dos deputados e senadores presentes em sessão conjunta das duas Câmaras*. Em janeiro de 1963, a Emenda Constitucional 6 revogou a de número 4 e *restabeleceu o sistema presidencial de governo instituído pela CF de 1946*⁶⁷.

⁶⁴ Rodrigues, 1993, p. 156.

⁶⁵ Power, 1988, p. 198.

⁶⁶ Rodrigues, 1993, p. 156-7, citando Paulino Jacques em Curso de Direito Constitucional. 8ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1977.

⁶⁷ Rodrigues, 1993, p. 157.

Em 1967, uma nova constituição foi promulgada. Ela dava poder ao Presidente de vetar total ou parcialmente – dentro de dez dias úteis – um projeto de lei caso o considerasse inconstitucional ou contrário ao interesse público. Em 1969 a Constituição foi emendada com mudanças no procedimento de veto: o Presidente passou a ter um prazo de quinze dias úteis para pronunciar-se sobre o projeto de lei, com seu silêncio implicando a sanção do projeto. A Emenda Constitucional 1 suprimiu uma relevante norma contida no texto de 1967, seu artigo 62, §1º dizia que *o veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea*.

Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada uma nova Constituição que retornou o Brasil a um regime de democracia plena. A prerrogativa do veto está presente no artigo 84, §5º, e o artigo 66, §2º retorna a idéia do texto de 1967 onde diz que *o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea*. Com relação ao texto de 1969, foi mantido o prazo de quinze dias úteis. *O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio fechado*⁶⁸.

Grohmann (2003) faz uma análise das duas últimas constituições Democráticas do Brasil a de 1946 e de 1988 (as Constituições de 1937 e 1967 foram feitas em regimes autoritários) e das implicações que a mudança nas regras do veto teve. Do ponto de vista institucional, uma mudança significativa foi a alteração de 2/3 para maioria absoluta do total de representantes. Sobre as implicações desta mudança de quorum, Grohmann faz o seguinte comentário:

Em primeiro lugar, o quorum de 1946 era, por um lado, benéfico tanto para o Legislativo quanto para o Presidente. Por outro lado, implicava também em prejuízos para ambos (embora esse prejuízo fosse menos intenso para o Presidente). O cerne dessa característica bifronte dos efeitos do quorum no período 1946-1964, quando comparado com o período de 1990-2000, é o fato de que a maioria exigida era a relativa. Os custos de mobilização,

⁶⁸ Constituição de 1988, art. 66, §4º.

desproporcionalmente fixados, eram de 2/3 para o Legislativo e 1/3 para o Executivo, em relação ao número de representantes presentes. Dessa forma, as ausências não afetavam o Presidente mas os votos nulos e as abstenções podiam tanto prejudicar quanto beneficiar a ambos. A partir da Constituição de 1988, a exigência de quorum de Maioria Absoluta para derrubada do veto implicou em que o Legislativo passou a precisar mobilizar necessariamente metade mais um do conjunto de representantes. Portanto, o Legislativo se viu constrangido a operar com um custo mínimo mais alto para derrubar os vetos. O Presidente igualmente passou a ter que assegurar a metade mais um de representantes se quisesse manter o veto, com a diferença de não precisar incorrer, necessariamente, nos mesmos custos de mobilização (pois passaram a contar a seu favor as ausências “naturais” e os votos nulos e abstenções)⁶⁹.

⁶⁹ Grohmann, 2003, p. 69-70.

Instrumentos para o Executivo Legislativo

O poder que o Presidente da República tem para legislar não surgiu com as Medidas Provisórias na Carta de 1988. Como vimos no capítulo anterior, passamos por algumas constituições e também por alguns governos provisórios e estes governos reivindicaram o direito de governar por decreto.

Este capítulo trata Medida Provisória e será também feita uma caracterização de seu histórico no país com referência ao Decreto-Lei que surgiu em Constituição na Carta de 1967.

Decreto-Lei

Power (1998) observa que a história do Brasil republicano passou por diversas crises de sucessão e por mudanças de regime de governo que deram origem a Governos Provisórios. O primeiro iniciou-se com a proclamação da República em 1889 e durou até a promulgação de nossa primeira Constituição Republicana em 1891.

Um segundo governo provisório teve início em 1930: no dia 11 de novembro deste ano, Getúlio Vargas assumiu a presidência. O mesmo decreto que nomeou Vargas também dissolvia o Congresso Nacional e as Casas Legislativas estaduais e municipais⁷⁰.

Novamente em 1937, novamente com Getúlio Vargas, o Brasil teve um novo golpe. Sob uma suposta ameaça comunista, Vargas decretou que fosse fechado o Congresso Nacional e os partidos políticos dissolvidos. Uma nova Constituição foi promulgada, e, como visto no capítulo anterior, dava ao Presidente da República uma enorme importância e poder.

⁷⁰ Koshihira e Pereira, 1996. Power (1998) considera o golpe de 1937 como tendo iniciado o segundo Governo Provisório da era republicana. Não podemos desconsiderar entretanto o que ocorreu em 1930, houve um golpe que rompeu com as regras vigentes e, em 1934, tivemos nossa segunda Constituição da era republicana, a terceira em 109 anos de independência.

Vargas assumiu o governo em 1930 através de um golpe, em 1937 ele mesmo foi o autor de outro golpe e em 1945 ele foi deposto e novamente um governo provisório assumiu o poder enquanto novas eleições para Presidente e para uma Assembléia Constituinte. Neste período, o governo provisório lançou mão de decretos enquanto a Constituição de 1946 era preparada.

Em 1964, alguns meses antes da República completar 75 anos, mais um golpe mudou de mãos o poder no Brasil. Em 1º de abril, agora era a vez dos militares darem o golpe. Para legitimar o novo governo, Carlos Medeiros Silva escreveu um Ato Constitucional Provisório, que, *ligeiramente modificado, transformou-se num Ato Institucional [o AI-1] com onze artigos que expandia os poderes do Executivo, limitava os do Congresso e Judiciário, e dava ao presidente sessenta dias de poder para cassar mandatos e cancelar direitos políticos por dez anos, bem como seis meses para demitir funcionários públicos civis e militares. (...) No dia 11 de abril (...) o General Humberto de Alencar Castello Branco foi eleito presidente da República pelo Congresso Nacional, como mandava a Constituição*⁷¹. Estava então empossado um novo Presidente de um regime que perdurou até 1985 quando novamente um civil assumiu a chefia do Poder Executivo no Brasil.

Na Tabela 1 vemos o número de decretos assinados pelo Executivo Federal durante o Estado Novo, o Governo Provisório que o sucedeu e também durante o Regime Militar entre 1964 e 1985.

O Estado Novo de Vargas foi o governo que emitiu maior quantidade de decretos (8.154), porém ao analisarmos médias mensais, vemos que ele não foi o de maior média. O Governo Provisório que antecedeu a Constituição de 1946 teve a maior média com 270 decretos por mês. A Junta Militar, que assumiu o poder com o AI-12 depois do problema de saúde de Costa⁷², e Silva teve uma média de 133 decretos por mês. É interessante observar que as maiores médias encontrem-se em Governos que não estavam programados para durar⁷³.

⁷¹ Gaspari, 2002a, p. 124-5.

⁷² Gaspari, 2002b.

⁷³ Para entender melhor o que provocou essa elevada média para governos provisórios seria necessário um estudo mais profundo do conteúdo dos decretos, o que foge ao escopo deste trabalho. É também interessante observar as circunstâncias em que os dois governos assumiram: o Governo Provisório de

Tabela 1: O uso dos decretos no Brasil

Governo	Números de Decretos	Média mensal
Estado Novo (1937-45)	8.154	85
Governo Provisório (1945-46)	810	270
Castello Branco (1964-67)	318	9
Costa e Silva (1967-69)	486	17
Junta Militar (1969)	265	133
Médici (1969-74)	253	4
Geisel (1974-79)	357	6
Figueiredo (1979-85)	593	8

Fonte: Power, 1998.

O número de decretos pode parecer alto, mas exetquando-se os três casos citados, nenhum dos períodos supera a média de 48 Medidas Provisórias (MP) por mês se analisarmos o período 1993-1999 (período de elaboração e consolidação do Plano Real). A média no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi de 39 MP's por mês. O instrumento da Medida Provisória é o tema da próxima seção⁷⁴.

Medidas Provisórias

A Medida Provisória (MP) é uma das maneiras que o Presidente da República tem para iniciar o Processo Legislativo. Ao contrário dos Decretos-Lei estudados na seção anterior, a MP entra em vigor imediatamente após sua publicação porém vai para análise do Congresso Nacional que pode rejeitá-la ou emendá-la. Uma significativa diferença entre editar uma MP e enviar ao Legislativo um Projeto de Lei é que a MP entra em vigor assim que publicada, enquanto o PL ainda tem que tramitar pelas duas Casas do Congresso Nacional e isto pode ser por demais demorado para as necessidades do Executivo. Amparada nessa *necessidade* do Executivo de leis entrarem em vigor rapidamente, a Constituição de 1988, em seu artigo 62, diz que *em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional*. O modelo brasileiro foi inspirado no italiano; no artigo 77 da constituição deste país há a previsão da edição de decretos-lei em casos extraordinários de necessidade e urgência⁷⁵.

1945-46 assumiu para um mandato tampão enquanto era escrita uma nova Constituição; a Junta Militar de 1969 assumiu o governo em meio a um mistério sobre o que havia ocorrido com Costa e Silva, e pela repulsa que havia entre os militares que o vice-presidente civil Pedro Aleixo assumisse o poder. Para uma discussão mais profunda do problema de 1969, ver Gaspari, 2002b.

⁷⁴ Para os números de Medidas Provisórias, ver Monteiro, 2002, Apêndice B.

⁷⁵ Moraes, 2004, p. 571 e Power, 1998, p 201-2.

O trâmite das Medidas Provisórias no Legislativo é o seguinte: ao chegar no Congresso Nacional, ela vai para uma Comissão mista de Deputados e Senadores que emite parecer sobre aprovação. Após esta análise, é encaminhada para a Câmara dos Deputados, que antes de votá-la emite juízo sobre a existência de relevância e urgência como diz nossa Constituição. Caso a Câmara considere que a MP tem relevância e urgência, ela realiza a votação e a MP é aprovada com maioria simples. Caso aprovada pela Câmara, o processo se repete no Senado⁷⁶. Se aprovado pelas duas Casas, a MP será convertida em lei, que deverá ser sancionada pelo Presidente da República que pode vetá-la se assim desejar.

As Medidas Provisórias passaram a ter uma importância maior para o *entendimento do processo de intervenção governamental* a partir do esforço para a estabilização da economia e redução da inflação que teve início em 1993; *é com o Programa de Ação Imediata (PAI) que as MPs tornam-se definidoras de um padrão de escolhas públicas que concentra poder decisório nos burocratas do Executivo, em detrimento da participação efetiva dos legisladores*⁷⁷.

Um marco na *História da Medida Provisória* é a Emenda Constitucional 32 (promulgada em 11 de setembro de 2001). Esta Emenda *teve como finalidade diminuir a excessiva discricionariedade na edição de medidas provisórias, prevendo uma série de limitações materiais, bem como a impossibilidade de reedições sucessivas*⁷⁸. Para compreender melhor os efeitos desta mudança, discutiremos a seguir o modelo de estratégias apresentado por Monteiro (2002). É interessante considerar este modelo pois foi elaborado antes EC 32, e o Plano Real pôde utilizar destas estratégias em seus anos de desenvolvimento inicial.

A emissão de uma MP, em um dado ponto do tempo, capacita seu emissor a escolher entre as seguintes estratégias.:

⁷⁶ Moraes, 2004, p. 573. Esta foi uma mudança da Emenda Constitucional 32 que será vista logo adiante, antes as Medidas Provisórias eram analisadas em sessão conjunta do Congresso Nacional. Texto final do artigo 62 com a Emenda Constitucional 32 no Anexo A.

⁷⁷ Monteiro, 2002, p. 283.

⁷⁸ Moraes, 2004, p. 572.

- a. Emitir uma nova MP de numeração virtual xxxx-0, deixando assim que a MP anterior sobre o mesmo assunto esgote seu prazo de validade sem que seja apreciada pelo Congresso;
- b. Não permitir que a MP já existente seja votada no Congresso, mantendo-a como uma MP;
- c. Reeditar a MP, com texto igual a anterior, com uma numeração diferente;
- d. Reeditar a MP, com alterações ao texto original consideradas relevantes e oportunas pelo Executivo.

Com a EC 32, as estratégias apresentadas acima – que foram de vital importância para o PAI e o Plano Real – tornaram-se impossíveis de serem escolhidas.

Estudo do veto no período 2003-2006

Na Tabela 2 temos o número de vetos emitidos pelo Presidente no período separados por categoria. Temos que a maioria dos vetos totais (56,7%) foram vetos a projetos de lei de natureza administrativa, e os vetos parciais foram em sua maioria (26,1%) a projetos de lei de cunho Social. É importante ressaltar que ao vetar parcialmente um projeto de lei o Presidente pode mudar consideravelmente o enfoque deste projeto e assim exercer um poder legislador (que será depois apreciado pelo Congresso).

Tabela 2: Quantidade Vetos Totais e Parciais no Primeiro Mandato do Presidente Lula⁷⁹

	Administrativa	Econômica	Orçamentária	Política	Social	Outros	TOTAL
Total	31	5	0	4	7	8	55
	56,4%	9,1%	0,0%	7,3%	12,7%	14,5%	100,0%
parcial	24	21	17	6	30	17	115
	20,9%	18,3%	14,8%	5,2%	26,1%	14,8%	100,0%

Fonte dos dados: site do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br>)

Podemos quebrar os dados da Tabela 2 em anos e assim analisar a hipótese de jogo de informação incompleta de que no início do mandato os legisladores não conhecem as preferências do Presidente e vice-versa.

Tabela 3: Vetos Totais por Ano no Primeiro Mandato do Presidente Lula

	Administrativa	Econômica	Orçamentária	Política	Social	Outros	TOTAL
2003	2	1	0	3	2	4	12
2004	1	1	0	0	2	1	5
2005	7	0	0	0	1	1	9
2006	1	3	0	1	2	2	9
média	2,75	1,25	0,00	1,00	1,75	2,00	8,75
desvio padrão	2,87	1,26	0,00	1,41	0,50	1,41	2,87

Fonte dos dados: site do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br>)

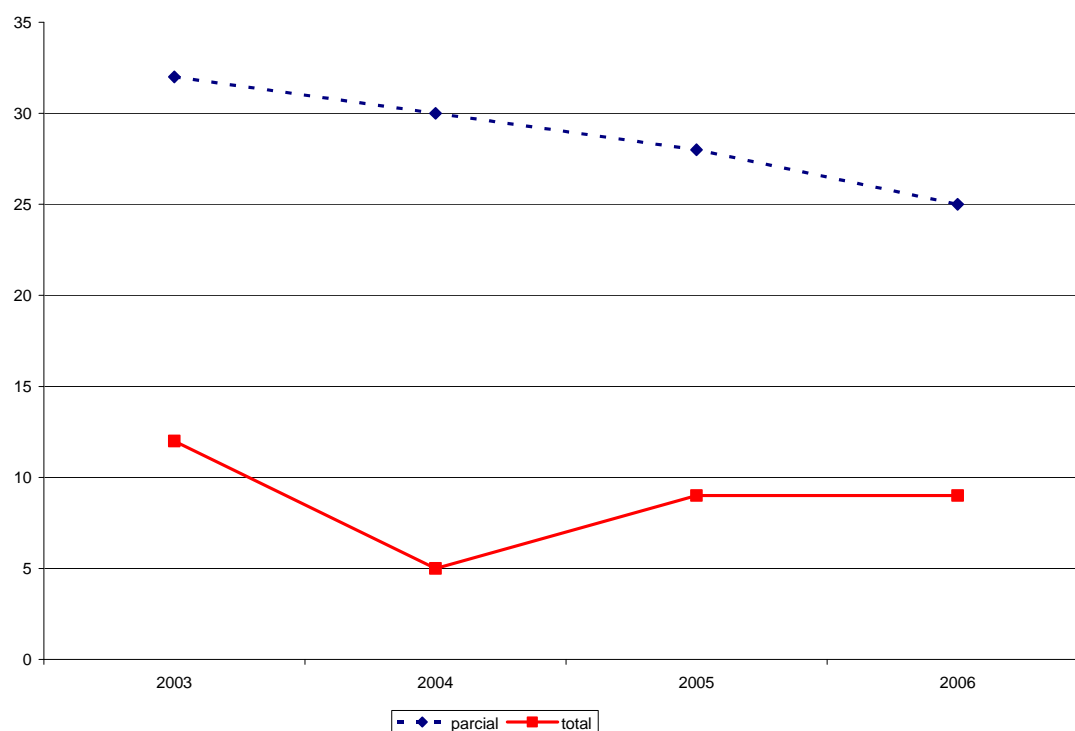
⁷⁹ A classificação dada aos tipos de veto neste trabalho repete aquela feita pro Grohmann (2003), desta maneira poderá ser feita uma comparação entre os vetos nos diferentes períodos estudados por Grohmann e neste trabalho.

Tabela 4: Vetos Parciais por Ano no Primeiro Mandato do Presidente Lula

	Administrativa	Econômica	Orçamentária	Política	Social	Outros	TOTAL
2003	6	5	5	3	8	5	32
2004	5	10	6	2	6	1	30
2005	8	1	4	0	9	6	28
2006	5	5	2	1	7	5	25
média	6,00	5,25	4,25	1,50	7,50	4,25	28,75
desvio padrão	1,41	3,69	1,71	1,29	1,29	2,22	2,99

Fonte dos dados: site do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br>)

Com auxílio das Tabelas 3 e 4 e do Gráfico 1, podemos ver que o número de vetos parciais diminuiu quase que linearmente ao longo dos anos. Olhando somente para este tipo de veto, podemos tentar inferir que o Congresso e Presidente foram, ao longo destes quatro anos, aprendendo sobre as preferências uns dos outros. Quando analisamos o número de vetos totais, o mesmo padrão não se repete com exatidão mas há uma diminuição do número de vetos se compararmos o primeiro com o último ano de mandato.

Gráfico 1: Trajetória dos Vetos Totais e Parciais

A tese levantada por Grohmann de que Congresso e Presidente vão ao longo da legislatura aprendendo mais sobre as preferências um dos outros parece se confirmar.

Os jogadores vão aprendendo mais sobre as preferências e só aprovam legislações que não sejam muito diferentes das preferências dos outros jogadores.

Cabe aqui destacar dois vetos categorizados como administrativos em 2005. Estes vetos tratam da remuneração de funcionários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Estes dois projetos de lei foram totalmente vetados pelo Presidente da República com base no artigo 169 da Constituição que versa sobre despesas de pessoal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Mesmo com a justificativa jurídica⁸⁰ para o veto este foi derrubado pelo Congresso e os servidores das duas casas Legislativas receberam o aumento de 15% em seus vencimentos.

Os vetos categorizados como econômicos, vemos que os Parciais são mais de quatro vezes maiores que os totais (21 contra 5). Este padrão também foi observado por Grohmann em seu estudo – em todo o período por ele estudado, o total de vetos econômicos parciais foi de 80 e os totais foram 28. Observa-se que o Presidente faz, com o veto parcial sobre propostas econômicas, uma modificação na legislação para atender suas preferências.

Os vetos orçamentários são todos (17) parciais no primeiro mandato do Presidente Lula. Grohmann encontrou 20 parciais de somente um veto total na categoria orçamentária – este veto foi dado pelo Presidente Itamar Franco.

Os vetos de cunho político mantiveram-se quase que constantes ao longo da década de 1990 e o período estudado neste trabalho. Já nos vetos de cunho social observa-se uma inversão nos padrões, na década de 1990 a maioria dos vetos foi total, enquanto que no governo Lula os vetos parciais foram maiores.

⁸⁰ Moraes (2004) separa os vetos em Jurídico e Político; neste o Presidente vota por entender o projeto contrário ao interesse público, enquanto aquele é vetado pois o Presidente entende que o projeto seja inconstitucional.

Conclusão

A frase de Alan Greenspan que inicia este trabalho pode ter parecido, a primeira vista, não muito relacionada a monografia, o que tentou-se aqui foi demonstrar a grande quantidade de nuances que passa um projeto de lei desde sua elaboração até sua votação final no Congresso (passando por possíveis emendas) e depois ser apreciada pelo Presidente da República que decide se veta ou não e caso haja o veto, o projeto novamente volta ao Congresso. *A quantidade de política* que se faz nas casas do Legislativo em torno de um determinado projeto é proporcional ao número de pessoas e grupos de interesse que este irá afetar.

Estamos hoje no segundo período mais longo de democracia de nosso país – perde-se apenas para o período que vai de 1891 até 1930, quando nossa República passou pelo primeiro golpe. Vimos que nossa República passou por algumas Constituições e num número considerável de golpes que mudaram o *status quo* vigente; e, em geral, o instrumento Presidencial do veto não mudou muito ao longo do tempo.

O veto presidencial em si não é um instrumento para barrar novas leis, o Congresso pode sempre derrubar o veto e tem a palavra final. O veto presidencial pode ser considerado como um revelador de preferências do Presidente. Os jogos ocultos que não podem ser vistos pela simples análise do que é ou não vetado pelo presidente, seja total ou parcialmente, são os que definem as leis aprovadas ou não. Negociações entre o Executivo e o Legislativo, através dos legisladores e seus partidos, são o que definem a aprovação final ou não de um projeto de lei.

Referências Bibliográficas

Fontes Primárias

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937),

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm acessado em 30 de setembro de 2007.

CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824), http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm acessado em 30 de setembro de 2007.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891),

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm acessado em 30 de setembro de 2007.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934),

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm acessado em 30 de setembro de 2007.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946), http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm acessado em 30 de setembro de 2007.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm acessado em 30 de setembro de 2007.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm acessado em 30 de setembro de 2007.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm acessado em 30 de setembro de 2007.

Constitution of the United States,

http://www.senate.gov/civiscs/constitution_item/constitution.html acessado em 2 de outubro de 2007.

Fontes Secundárias

Borsani, Hugo, *Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública*, in Arvate, Paulo & Biderman, Ciro, *Economia do Setor Público no Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. Elsevier, 2004.

D'Araujo, Maria Celina (coord), *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder*, Rio de Janeiro, CPDOC, 2007.

Eichengreen, Barry, *A Globalização do Capital: Uma História do Sistema Monetário Internacional*, 1ª edição, São Paulo, Editora 34, 2000.

Gaspari, Elio, *A Ditadura Envergonhada*, São Paulo, Companhia das Letras, 2002a.

Gaspari, Elio, *A Ditadura Escancarada*, São Paulo, Companhia das Letras, 2002b.

Gibbons, Robert, *Game Theory for Applied Economists*, New Jersey, Princeton University Press, 1992.

Greenspan, Alan, *A Era da Turbulência: aventuras em um novo mundo*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2008.

Grohmann, Luís Gustavo Mello, *O Veto Presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000*, Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003.

Koshiba, Luiz, e Pereira, Denise M. F., *História do Brasil*, São Paulo, Editora Atual, 1996.

Krehbiel, Keith, *Pivotal Politics: a theory of U.S. lawmaking*, The University of Chicago Press, 1998.

Monteiro, Jorge Vianna, *Fundamentos da Política Pública*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.

Monteiro, Jorge Vianna, *Lições de Economia Constitucional Brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2004.

Monteiro, Jorge Vianna, *As Regras do Jogo, O Plano Real: 1997 – 2000*, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 3ª Edição, 2002.

Monteiro, Jorge Vianna, *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2007

Moraes, Alexandre de, *Direito constitucional*, 16ª ed. São Paulo, Ed. Atlas , 2004.

Power, Timothy J., *The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil*, in Carey, John M. & Shugart, Matthew Soberg (org), *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, 1998.

Rezende, Flávio da Cunha, *Organizações e respostas institucionais a políticas de reformas do estado: um estudo de caso na administração direta do Executivo Federal brasileiro*. Rev. Sociol. Polit., June 2000, no.14, p.119-138

Rodrigues, Ernesto, *O Veto no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1981.

Rodrigues, Ernesto, *O veto no direito comparado*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993.

Spitzer, Robert J., *The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency*, Albany, State of New York Press, 1988.

Websites Consultados:

Presidência da República: <http://www.presidencia.gov.br>

Revista Veja: <http://www.veja.com.br>

Revista Época: <http://revistaepoca.globo.com>

Senado Federal: <http://www.senado.gov.br>

Anexo A

Neste anexo encontram-se os artigos 62 e 66, que tratam das Medidas Provisórias e do Veto Presidencial respectivamente, tal como constam até a Emenda Constitucional 55, de 20 de setembro de 2007. Estes dois artigos são de suma importância para este trabalho pois é baseado neles que se pode definir as estratégias do jogo para a aprovação de leis.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º - Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º - Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º - Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.