



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Fernanda Pinto da Silva

**O poder de veto na apropriação da agenda legislativa  
brasileira:  
uma análise do governo Bolsonaro**

Brasília  
2022



Fernanda Pinto da Silva

**O poder de veto na apropriação da agenda legislativa  
brasileira:  
uma análise do governo Bolsonaro**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

**Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva**

Brasília

2022



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Documento assinado digitalmente  
 FERNANDA PINTO DA SILVA  
Data: 06/03/2023 00:03:23-0300  
Verifique em <https://verificador.itl.br>

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Fernanda Pinto da Silva

**O poder de veto na apropriação da agenda legislativa  
brasileira:  
uma análise do governo Bolsonaro**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em 15 de dezembro de 2022 por:

**Banca Examinadora:**

Documento assinado digitalmente  
 RAFAEL SILVEIRA E SILVA  
Data: 15/03/2023 23:33:40-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Senado Federal

Documento assinado digitalmente  
 CARLOS DAVID CARNEIRO BICHARA  
Data: 10/03/2023 15:04:04-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

---

Prof. Dr. Carlos David Carneiro Bichara

Câmara dos Deputados



## O PODER DE VETO NA APROPRIAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO GOVERNO BOLSONARO

### THE VETO POWER IN THE APPROPRIATION OF THE BRAZILIAN LEGISLATIVE AGENDA: AN ANALYSIS OF THE BOLSONARO GOVERNMENT

Fernanda Pinto da Silva\*

#### RESUMO

A análise das relações entre os poderes Executivo e Legislativo a partir do estudo do veto no Brasil é um fenômeno recente. O presente artigo objetiva complementar a pesquisa científica intitulada “a apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial”, embasada em perspectivas teóricas acerca do veto aplicado a casos norte-americanos e latino-americanos, na qual, constatou-se a manifestação do poder de agenda condicional no Brasil. Trata-se de uma análise recente desse fenômeno, com enfoque nos casos de apropriação via veto observados durante o governo Bolsonaro. O estudo apresenta uma breve explanação a respeito dos aspectos principais desse período presidencial, com dados que indicam as relações decorrentes do poder de veto presidencial comparativamente a governos anteriores e, por fim, revela dois casos de apropriação da agenda legislativa por intermédio do veto.

**Palavras-chave:** Poder de agenda. Apropriação. Veto Presidencial. Governo Bolsonaro.

#### ABSTRACT

The analysis of the relations between the Executive and Legislative powers based on the study of the veto in Brazil is a recent phenomenon. This article aims to complement the scientific research entitled "the appropriation of the legislative agenda as a third way for presidential veto power", based on theoretical perspectives on the veto applied to North American and Latin American cases, in which, it was found the manifestation of conditional agenda power in Brazil. This is a recent analysis of this phenomenon, focusing on cases of appropriation via veto observed during the Bolsonaro government. The study presents a brief explanation about the main aspects of this presidential period, with data that indicate the relationships arising from the presidential veto power compared to previous governments, and finally, it reveals two cases of appropriation of the legislative agenda through the veto.

**Keywords:** Power of agenda. Appropriation. Presidential Veto. Bolsonaro government.

---

\* Bibliotecária – Biblioteca do Senado Federal. E-mail: [bibliotecaria@senado.leg.br](mailto:bibliotecaria@senado.leg.br)



## 1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da apropriação da agenda do Legislativo acontece quando o Executivo se apodera das propostas que tramitam no Congresso para compor sua própria agenda. Silva (2014, p. 2) explica que a “apropriação é uma estratégia que demonstra a capacidade do Presidente em determinar quais propostas serão objeto de consideração no Congresso e em que momento isso ocorrerá”, ou seja, a apropriação evidencia que o conteúdo da agenda implica a forma de articular o poder de agenda.

No Brasil, pesquisa recente evidenciou uma espécie de variação da apropriação da agenda legislativa, como estratégia alternativa do poder de veto. Silva (2018) analisou o veto como canal de realização dessa apropriação, com base, inicialmente, nas teorias de Tsebelis e Alemán (2005), Alemán e Tsebelis (2005) e Cameron (2000, 2009) e na perspectiva das coalizões multipartidárias.

No ordenamento jurídico brasileiro, o instituto do veto consiste em prerrogativa do Poder Executivo para discordar ou impedir a entrada em vigor de determinado tema no ordenamento jurídico brasileiro. Torri (2020, p. 1) destaca ser a “manifestação do Executivo em negar projetos de lei aprovados pelo Legislativo, tendo a função de freá-lo”.

O veto tem como efeito imediato a suspensão de determinada proposição legislativa ou parte dela em lei, com a possibilidade de reexame da matéria pelo Legislativo. Outro ponto relevante que se deve destacar é a irretratabilidade do veto, uma vez exercido não poderá ser revogado ou modificado.

Neste estudo, o elemento básico de análise do veto está relacionado à apropriação de agenda decorrente dele. É o caso constatado por Silva (2018), em que o Executivo se aproveita de matéria introduzida na agenda pelo Legislativo para iniciar uma agenda de sua própria autoria. A tese levantada por Silva (2018, p. 15) é a de que “o veto como veículo de realização da apropriação pode ser compreendido pela natureza e característica da agenda em questão, que leva à ação estratégica do Executivo e à reação do Legislativo”.

O arcabouço teórico utilizado para a constatação do fenômeno da apropriação via veto está intimamente relacionado ao que o próprio autor indica como uma “estratégia alternativa” de Tsebelis e Alemán denominada de condicional *agenda-setting power* (ALEMÁN; TSEBELIS, 2005; TSEBELIS; ALEMÁN, 2005).

Outro aspecto evidenciado por Silva (2018, p. 14-15) é o de que há elementos de análise na teoria de Cameron (2000, 2009), tendo em vista que a apropriação, nos termos analisados, funciona como uma espécie de barganha, já que “propicia o reinício da discussão de uma agenda; do reinício do jogo legislativo, mas em outros termos: os do Executivo”. Ademais, o estudo revelou a necessidade de se cotejar o cenário político-partidário e as conexões com alguns pressupostos do presidencialismo de coalizão.

A pesquisa de Silva (2018) envolveu o mapeamento dos casos de apropriação de agenda legislativa por intermédio do veto, entre os anos 1995 a 2005, governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); Governo Lula (2003-2011); e parte do Governo Dilma Rousseff (2011-2015). Os resultados preliminares do estudo apontaram um perfil dominante de coalizões bem controladas entre os casos selecionados. No entanto, a pesquisa deparou-se com um cenário de mudança, sendo indispensável à continuidade do estudo incorporando novos períodos e contextos políticos.



Nesse contexto, pretende-se compreender o fenômeno da apropriação a partir do veto presidencial como uma manifestação do poder de agenda condicional, com o objetivo de dar continuidade à pesquisa iniciada por Silva (2018), a partir da análise dos vetos apresentados no universo temporal definido entre os anos de 2019 até agosto de 2022, referentes ao período do governo do Presidente Jair Bolsonaro, com o fim de identificar os casos atuais desse fenômeno e de suas implicações decorrentes.

O governo Bolsonaro possui aspectos interessantes para a análise das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, tendo em vista a formação de uma coalizão minoritária e tardia, com reflexos institucionais que afetaram a democracia, além do alto grau de vetos rejeitados. Diante disso, o uso de uma alternativa que garanta a aprovação de políticas sem a necessidade prévia de se construir uma maioria de apoio no interior do Legislativo representa um dos maiores desafios para o chefe do Executivo impor sua agenda.

Desse modo, objetiva-se verificar: como se deu o uso do poder de agenda condicional durante o governo Bolsonaro? Para tanto, serão perseguidos objetivos específicos, que envolvem a análise da coalizão governamental desse governo:

1. Rastrear os casos em que o veto foi utilizado como veículo de realização da apropriação;
2. Analisar a relação entre os achados e o modelo de coalizão empregado;
3. Identificar os beneficiários decorrentes do poder de agenda presidencial.

A partir do trabalho desenvolvido por Silva (2018) e a literatura relacionada, o estudo terá como base a análise dos vetos e dos projetos de lei apresentados pelo Executivo no período compreendido entre o ano de 2019 e agosto de 2022, com o fim de avançar na análise do poder condicional e sua relação com o presidencialismo de coalizão brasileiro.

É de suma relevância a continuidade de estudos nesse campo, tendo em vista que a variação do uso do veto presidencial no Brasil representa uma nova perspectiva de análise quanto aos aspectos de governabilidade e das preferências dos Congressistas e pelo presidente da República.

## **2 A APROPRIAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO**

O relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo têm sido objeto de várias pesquisas ao longo dos anos, em especial, sobre as diferentes formas de êxito para a aprovação de propostas de interesse governamental. Silva e Araújo (2017, p. 62) apontam que, apesar dos esforços acadêmicos, ainda é incipiente a investigação “sobre o processo de formação e condução da agenda do Poder Executivo”.

Silva e Araújo (2010) inovaram na literatura recente ao agregar novos elementos para a compreensão da relação entre o Legislativo e o Executivo no Brasil. O fenômeno da apropriação, definido pelos autores, ocorre quando “o Executivo se apropria do conteúdo de projetos elaborados por parlamentares, apresentando-os como medidas provisórias ou como projetos de lei de sua iniciativa” (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 2). É uma espécie de mecanismo adicional utilizado pelo Executivo para impor suas preferências e sua agenda.

De acordo com Silva e Araújo (2017, p. 64), “é importante que o cômputo da autoria e a análise das propostas do Executivo ou do Legislativo tenham um



tratamento mais detalhado”, tendo em vista a complexidade do ambiente do Congresso Nacional, em especial, “dos mecanismos que estão por trás dos processos decisórios”.

Silva e Araújo (2010, p. 4) explicam que “o Executivo explora estrategicamente as ferramentas de que dispõe para controlar e aprovar sua agenda legislativa”. A relevância desse instrumento utilizado pelo Executivo, segundo os autores, diz respeito à “construção” da própria agenda, como uma espécie de fonte que alimenta a sua própria agenda.

[...] essa questão é muito relevante, pois se refere a uma etapa anterior à questão do “controle” e da “aprovação” da agenda, ou seja, diz respeito à “construção” da agenda em si. Pode-se verificar potencial para uma participação importante do parlamento, na medida em que este passa a ser fonte relevante para alimentar a agenda do Executivo (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 6).

Desse modo, a apropriação da agenda ocorre quando o Executivo se apodera das propostas que tramitam no Congresso para compor sua própria agenda. Um dos pontos essenciais para a análise desse tema é compreender os motivos pelos quais o Executivo utiliza-se dessa estratégia, já que o Presidencialismo de coalisão e o poder de agenda do chefe do Executivo seriam suficientes para garantir a governabilidade.

O alcance da governabilidade requer atitude estratégica na colocação da agenda de políticas públicas pelo Executivo. Nessa perspectiva, Silva (2014, p. 6) destaca que a apropriação pode ser vista como “espécie de poder de agenda do chefe do Executivo, com o Presidencialismo brasileiro, como sistema de organização de coalizões multipartidárias”.

Nesse sentido, Silva (2014, p. 2) defende que “o parlamento e o Executivo agem e reagem de diferentes formas de acordo com as características da agenda em discussão, determinando o uso estratégico dos poderes da Presidência”. No entanto, salienta (SILVA, 2014, p. 3) que, com a apropriação, ocorre uma inversão, pois “os Presidentes também formulam suas estratégias levando-se em consideração a ação do Congresso e não apenas sua reação”.

O fenômeno da apropriação evidencia que o conteúdo da agenda implica a forma de articular o poder de agenda. De acordo com Silva (2014, p. 24), a apropriação é “uma forma criativa de o Presidente usar o poder de agenda sem esgarçar o tecido da coalisão formal, mas ampliando sua forma de alcançar maiorias”.

Assim, torna-se possível usar o poder de agenda de forma mais independente da coalisão formal, com a possibilidade de o poder de agenda Presidencial ser exercido tendo como maior beneficiário o partido do presidente, em detrimento dos demais partidos da base, bem como em relação à oposição e permite, ainda, visualizar a arena legislativa do Congresso como fonte potencial de políticas (SILVA, 2014).

A estratégia da apropriação diminui os custos políticos do Chefe do Poder Executivo na manutenção de uma coalisão formal sem diminuir sua importância, mas como forma de fomentar agendas promissoras e para manter a sua dominância. Silva (2014, p. 25) explica que “a chefia do Executivo brasileiro tem de ir mais além do Presidencialismo de Coalisão”.



### 3 O VETO COMO INSTRUMENTO DE APROPRIAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA NO BRASIL

O fenômeno da apropriação ganhou novos contornos após a publicação de pesquisa recente de Silva (2018) que evidenciou uma variação deste instituto, como estratégia alternativa do poder de veto. Desse modo, o estudo revelou casos em que o presidente, ao vetar determinada matéria, se aproveita da iniciativa para apresentar uma nova agenda de sua própria autoria.

O veto é um forte instrumento de atuação presidencial, embora a atividade legislativa do Executivo pareça ser mais efetiva na confecção de medidas provisórias. Apesar de recente o estudo que relaciona o poder de veto e a apropriação da agenda legislativa decorrente dele, é possível constatar a sua relevância em diversos aspectos, sobretudo quanto ao poder de agenda positivo decorrente dele.

A compreensão do fenômeno da apropriação via veto pressupõe um breve entendimento acerca do poder de emissão desse instrumento pelo Executivo, com foco na sua função legislativa, no contexto do processo legislativo brasileiro.

#### 3.1 O instituto do veto no Brasil

O poder de veto não é um instrumento recente no ordenamento jurídico brasileiro. A primeira manifestação do instituto foi outorgada por Dom Pedro I, na Constituição Política de 1824. Nesse período, o veto apresentava uma característica particular, conforme aponta Torri (2020, p. 49), “com sentido de recusa e negação de consentimento”. Todavia, Hetsper (2012, p. 221) aponta que “a denominação do instituto e a sua previsão no formato parcial só apareceram em 1926, com a reforma constitucional da Constituição de 1891”.

O instituto sofreu inúmeras alterações nas Cartas Magnas que se seguiram até o advento da Carta Política de 1988. Hetsper (2012, p. 221) destaca que “o poder de veto se manteve presente em todas elas”. Na forma constitucional vigente, o poder de veto é considerado, na visão de Hetsper (2012, p. 215), “como um dos principais poderes legislativos assegurados constitucionalmente ao chefe do poder Executivo nacional”.

Godoy (2020, p. XVI) aponta que “o veto é componente de técnica política que se realiza no tempo e que radica no tema clássico da separação dos poderes”. Em termos conceituais, Cunha Júnior (2019) apresenta um significado denso e abrangente da função do veto no sistema constitucional brasileiro:

Veto é a discordância formal, expressa e motivada do Executivo com o projeto de lei aprovado pelo Legislativo, por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público. No sistema de checks and balances, ou freio e contrapesos, o veto decorre do poder do chefe do Executivo de impedir que propostas inconstitucionais ou contrárias ao interesse público, aprovadas pelo Legislativo, transformem-se em leis. É uma providência constitucional de conter e barrar eventuais abusos e excessos do Poder Legislativo (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 976).

Desse modo, o poder de veto pode ser conceituado sob um enfoque jurídico e outro político. O primeiro aspecto Hetsper (2012, p. 18) explica ser “a faculdade atribuída a poder diverso daquele que detém a incumbência de exercer a atividade



legiferante, de obstar a transformação de um projeto de lei em lei propriamente dita”. O segundo enfoque revela tratar-se de “um dos instrumentos pelos quais o chefe do poder Executivo pode opor-se à entrada em vigor de proposta de lei aprovada pelo Legislativo, com a intenção de efetivar e/ou preservar sua agenda de governo”.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) dispõe sobre o veto, expressamente, no art. 84, inciso V como atribuição privativa do Presidente da República. Já o seu regramento está previsto no art. 66 da CF/88. Quanto à disposição do assunto no texto constitucional, observa Hetsper (2012, p. 219) “a relação direta existente entre esse e o processo legislativo: o âmbito por excelência do veto é o processo legislativo”.

Na doutrina, existe uma variedade de espécies de vetos. Entretanto, Cavalcante Filho (2017, p. 127) ensina que no Brasil “pode-se dizer que tal instituto, no atual ordenamento jurídico brasileiro, é relativo, legislativo e pode ser total ou parcial”. A relatividade do veto diz respeito à possibilidade de sua derrubada, pela maioria absoluta do Congresso Nacional (§ 4º art. 66, da CF/88). Ademais, o veto é considerado legislativo, pois “integra o processo legislativo propriamente dito”. O veto será total quando atingir a completude do projeto de lei e parcial, quando alcançar apenas alguns dispositivos da proposição.

A adoção do poder de veto parcial no Brasil é fruto da Reforma Constitucional de 1926. Ferreira Filho (1977) *apud* Torri (2020, p. 57) explica que “o veto parcial foi preconizado em um cenário em que havia a proibição das ‘caudas orçamentárias’ ou *riders*, que eram recursos adotados para se realizar novas e avultadas despesas”. Consistia em estratégia dos parlamentares para incluir matéria considerada estranha a determinado projeto, no qual, o Presidente, deveria acatar ou vetar o projeto em sua integralidade.

Por outro lado, Hetsper (2012, p. 222) aponta que a figura do veto parcial necessitou ser lapidada, tendo em vista o comportamento dos atores políticos:

Ironicamente, porém, após ser institucionalizado, o veto parcial necessitou ter seu alcance refinado em função de uma inversão comportamental dos atores políticos. Em sentido contrário aos parlamentares, que procediam a inserções maliciosas nas proposições legislativas, o chefe do poder Executivo passou a retirar indiscriminadamente elementos textuais dos projetos de lei a ele submetidos, o que, em algumas situações, desnaturava toda a ideia principal do projeto aprovado pelo Legislativo (HETSPER, 2012, p. 222).

Cumprido salientar, que o caráter do veto parcial é negativo, Hetsper (2012, p. 222) destaca que “o chefe do Executivo pode tão somente suprimir texto do projeto de lei, nunca podendo efetuar alteração de natureza positiva, ou seja, acrescentar algo ao texto”.

A atribuição legislativa conferida ao poder Executivo não é ilimitada e discricionária. Nesse ponto, Cunha Júnior (2019, p. 976) alerta que “o veto deve vir sempre fundamentado e devidamente justificado, sob pena de se comprometer o necessário no sistema de freios e contrapesos consagrado na Constituição de 1988”. Nesse caso, as razões do veto podem ser jurídicas (veto jurídico) ou políticas (veto político), ou seja, conforme explica Hetsper (2012, p. 222), “as razões de veto restringem-se à invocação de inconstitucionalidade e/ou contrariedade ao interesse público”, respectivamente. É o que preleciona o § 1º, do art. 66, da CF/88, “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 [...]”.



O veto jurídico, da inconstitucionalidade ou da juridicidade, em seu aspecto formal, refere-se ao cumprimento das regras que regem o processo legislativo, manifestado quando as normas são elaboradas em desacordo com o processo legal previsto. Por outro lado, e, seu aspecto material, refere-se a uma instância de controle de constitucionalidade prévio das leis. Quanto ao veto político, da contrariedade ao interesse público, não possui parâmetros normativos, mas está atrelado ao juízo de valor subjetivo do Poder Executivo (HETSPER, 2012, p. 222-223).

O efeito principal do veto é a suspensão da totalidade ou parcialidade da proposição em lei, e como consequência, exige uma nova apreciação da matéria pelo Legislativo. Sendo o prazo de 15 dias para que o Executivo analise e decida se sanciona ou veta determinada matéria. A inércia presidencial importará a sanção tácita da proposição aprovada pelo Legislativo (art. 66, § 3º, CF de 1988).

Conforme o texto constitucional vigente, caberá ao Presidente da República comunicar, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto para em seguida (§1º, do art. 66, da CF/88). Sendo o veto mantido, o projeto de lei não será transformado em lei. Todavia, caso ele seja derrubado ou rejeitado, implicará na promulgação da lei (§ 5º, art. 66, CF de 1988).

Verifica-se, portanto, a relevância do poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro, e sua evolução em um sistema constitucional fundado na divisão de poderes. O poder de veto se apresenta, inicialmente, como um instrumento que visa conter e barrar eventuais abusos e excessos do Poder Legislativo, cuja tradição indica a preponderância do Executivo na condução da atividade legislativa.

### 3.2 O veto como recomeço do jogo legislativo

Silva (2018) constatou que o fenômeno da apropriação a partir do veto presidencial no Brasil, apresenta-se como uma manifestação do poder de agenda condicional, com base nas teorias de Tsebelis e Alemán. O autor propõe uma nova versão do fenômeno da apropriação da agenda legislativa, na qual, o chefe do Poder Executivo, ao vetar determinada proposição, aproveita-se da agenda gerada no Legislativo, e apresenta uma nova versão sobre a matéria, conforme seus interesses.

De acordo com Silva (2018), a apropriação legislativa por meio do veto enseja negociação com o Congresso Nacional. O veto como instrumento de apropriação é utilizado como um fator preparatório para a apropriação da matéria de interesse. A tese levantada por Silva (2018, p. 15) é a de que “o veto como veículo de realização da apropriação pode ser compreendido pela natureza e característica da agenda em questão, que leva à ação estratégica do Executivo e à reação do Legislativo”. Ademais, a apropriação, nesses moldes, possibilita o reinício da discussão de uma agenda e do jogo legislativo nos termos do Poder Executivo, com base em elementos da teoria de Cameron (2000, 2009) aplicadas ao caso brasileiro.

A construção teórica sobre a apropriação da agenda legislativa decorrente do veto pressupõe o entendimento do poder de agenda condicional desenvolvido por Tsebelis e Alemán (2005). Os referidos autores examinaram, em seu estudo, as origens dos vetos na América Latina e demonstraram como a capacidade dos presidentes de apresentar um projeto de lei reformulado após a aprovação do Congresso lhes dá um poder considerável para afetar a legislação.

Embora Tsebelis e Alemán (2005) afirmarem que não existe poder de agenda condicional no Brasil, Silva (2018) afirma que a teoria é aplicável ao caso brasileiro, tendo em vista que o caminho metodológico percorrido pelos autores não permitiria a constatação de tal fenômeno no Brasil, já que os autores se basearam nos textos



constitucionais dos países, e nesse caso, o instituto não está previsto na Carta Política brasileira. Entretanto, segundo Silva, (2018, p. 16), as condições para o exercício do poder de veto, poder ser constatadas, com base nos “movimentos estratégicos a partir da decisão do veto”, conforme destaca a seguir:

[...] julgo existirem oportunidade em que o presidente brasileiro estrategicamente tem condições de moldar o cenário de discussão das propostas do Congresso a seu favor, criando condições para o exercício do poder de agenda condicional. Nesse sentido, o veto como origem da apropriação enquadra-se perfeitamente nessa categoria, uma vez que o presidente opera estrategicamente suas prerrogativas constitucionais (veto e iniciativa de leis) para intervir numa agenda que não era originariamente sua. Com a apropriação, o poder de agenda é exercido em dois tempos: ao vetar e ao apresentar nova proposição legislativa (SILVA, 2018, p. 15-16).

De acordo com Silva (2018, p. 18), o poder de agenda condicional brasileiro “não é dado em termos constitucionais”, mas é produzido “quando se articulam duas prerrogativas também constitucionais, mas de forma heterodoxa”. É nesse ponto que o autor aplica os ensinamentos de Cameron (2000, 2009), no qual, usando o veto ou a ameaça de veto, o presidente pode excluir a legislação a que se opõe ou, mais frequentemente, arrancar concessões políticas das maiorias que detestam renunciar a elas. Nesse sentido, ao reiniciar o jogo legislativo, “o Executivo brasileiro inevitavelmente abre negociações e barganhas tanto sobre a nova proposta em discussão, quanto sobre a votação sobre o veto”. Ademais, sustenta Silva (2018, p. 19) que no Brasil, no caso do veto, o presidente investe na “negociação pós-veto”.

O modelo de apropriação desenvolvido por Silva (2018) está relacionado a dois critérios: a motivação do presidente para realizar o fenômeno, e as associações entre atributos ou características da apropriação que permitem avaliar o poder de agenda do chefe do Executivo e seu relacionamento com o presidencialismo de coalizão brasileiro. Na perspectiva do autor, a opção de apresentar seu próprio projeto é aspecto relevante para o presidente, tendo em vista que ele pode se tornar idealizador de determinada agenda.

Os casos de apropriação podem ser divididos em duas categorias, a agenda positiva, que se referem a situações que despertam maior atenção do presidente, com possibilidade maior de ganhos políticos, manifestada na obtenção de *credit claiming*, visibilidade perante a opinião pública, ou prática do *blame-avoiding*, que visa anular decisões impopulares. A outra se refere aos casos de controle de risco, referente à ameaça ao *status quo* do governo ou contrária a pretensão dele (SILVA, 2018).

A respeito dos atributos da apropriação, Silva (2018) defende o ganho informacional, como um conjunto de informações dos agentes políticos; a conexão partidária, consubstanciada na verificação da participação dos partidos e em seus posicionamentos; e a eleição de prioridades, que se relaciona ao grau de prioridade do governo quanto ao veto e a apropriação.

Dessa forma, o modelo desenvolvido por Silva (2018) é um valioso instrumento de análise da manifestação do poder de agenda condicional aplicável ao caso brasileiro. A teoria inova e traz uma nova perspectiva de análise comportamental do poder Executivo e as relações com o Legislativo brasileiro.



## 4 A APROPRIAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA POR VETO NO GOVERNO BOLSONARO

A experiência brasileira registra uma quantidade muito grande de leis oriundas do Poder Executivo, com a conseqüente preponderância do Presidente na apresentação das propostas legislativas para a gestão estatal e a condução das políticas públicas. O governo Bolsonaro apresenta peculiaridades interessantes para a análise das relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

Desse modo, para entender o modelo de apropriação de agenda por intermédio do veto, a análise inicia-se com uma breve explanação a respeito dos aspectos principais do governo Bolsonaro, para posteriormente verificar através de dados as relações decorrentes do poder de veto presidencial e, por fim, a análise dos achados da apropriação da agenda legislativa por intermédio do veto.

### 4.1 Governo Bolsonaro, coalizão e poder de agenda

O governo de Jair Bolsonaro nasceu em um cenário político-eleitoral diferente das últimas seis eleições gerais que o antecederam. Na análise de Abranches (2020, p. 68), “a eleição geral de 2018 foi disruptiva”, pois representou o rompimento do eixo político-partidário representado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em disputa pela chefia de governo desde 1994. De acordo com Abranches (2020, p. 69), a eleição, pela primeira vez, de um candidato de extrema-direita e como uma pauta ultraconservadora de valores, “revelou as profundas fissuras na legitimidade dos partidos tradicionais”.

No Brasil, impera o modelo institucional denominado presidencialismo de coalizão, no qual, inexistindo maiorias unipartidárias, os presidentes precisam montar coalizões multipartidárias para governar. Marengo (2018) aponta que o Congresso eleito de 2018 apresentou “às maiores taxas de fragmentação partidária na história do país e a mais elevada em democracias no mundo”. Nesse cenário, Abranches (2020, p. 70-71) entende indicar uma maior “complexidade de coordenação das agendas parlamentares e a agenda presidencial na formação da coalizão governista”.

A governabilidade depende da negociação de uma coalizão majoritária. No entanto, durante o governo Bolsonaro observou-se a formação de uma coalizão minoritária e tardia, com reflexos institucionais que afetaram a democracia. Abranches (2020, p. 68) aponta que “a atitude político-institucional do presidente tem provocado impasses decisórios e crise política, diante da pior crise que o país já enfrentou”.

Acerca da importância do presidencialismo de coalizão, o autor completa:

Presidentes precisam de maioria ampla e coesa para implantar políticas públicas novas, mudar as existentes, ou fazer reformas. Negociar uma coalizão majoritária não é escolha, é um imperativo. Um presidente não governa sem ela, não aprova suas no Congresso e o governo fica paralisado. Além disso, arrisca-se a ver o Legislativo aprovar medidas contrárias à sua agenda (ABRANCHES, 2020, p. 72-73).

Neste sentido, a formação de coalizões é fator central para a governabilidade no sistema presidencialista brasileiro. Gomes e Luz (2019, p. 56) destacam que “os presidentes brasileiros eleitos desde 1988 nunca conseguiram, sozinhos, conquistar a maioria das cadeiras no interior do Legislativo”. Sendo assim, em um sistema



multipartidário e com alta fragmentação partidária no Legislativo, como o caso brasileiro, requer a formação de coalizões para a garantia de maioria para a aprovação da agenda governamental.

Gomes e Luz (2019) apontam que, durante o período pré-eleitoral até assumir a Presidência da República, Bolsonaro optou por não formar uma coalizão de governo com outros partidos e sem indicação de outras siglas.

Marengo (2018) aponta que, no período inicial do governo, a redução do número de ministérios e cargos de confiança indicaria um menor poder de atração governista. Ademais, as declarações de lideranças bolsonaristas para um confronto institucional com o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Congresso Nacional (CN), o que ensejaria um cenário de conflito institucional na agenda governamental.

Diante de um governo com uma agenda e articulação política frágil, resta ao Presidente o uso de alternativa que garanta a aprovação de políticas sem a necessidade prévia de construir uma maioria de apoio no interior do Legislativo. Gomes e Luz (2019, p. 57) *apud* Shugart e Carey, (1992) explicam que, para o alcance desse objetivo, é necessário “fazer o uso de sua força, capacidade, prerrogativa e poderes legislativos”.

Apesar de os autores Gomes e Luz (2019, p. 57) sustentarem que no sistema político brasileiro as Medidas Provisórias (MPVs) seriam “o instrumento que representaria a expressão da principal força legislativa do Presidente”, cumpre destacar que o poder de veto é um forte instrumento de atuação presidencial, embora a sua atividade legislativa pareça ser mais efetiva na confecção de medidas provisórias. Nesse sentido, é relevante o aprofundamento do estudo do veto durante o governo Bolsonaro, tendo em vista a formação de uma coalizão minoritária e tardia, assim como, apresentou um elevado grau de vetos rejeitados.

## **4.2 A relação entre o Executivo e o Legislativo a partir dos vetos presidenciais do governo Bolsonaro**

Desde o advento da Constituição Federal de 1988, o veto tem sido um instrumento bastante utilizado entre os diversos governos. Torri (2020) identificou em sua pesquisa que, ao longo de 30 anos, período compreendido entre outubro de 1988 até final do ano de 2018, o Presidente da República emitiu aproximadamente 46 vetos por ano, ressalvado o ano de 1988, já que a CF/88 fora publicada somente em outubro daquele ano.

Torri (2020, p. 111) constatou que o veto parcial foi a opção mais utilizada entre os presidentes do Brasil. A autora destaca que, “apesar de ter o objetivo de eliminar abuso por parte dos parlamentares, passou a ser bastante utilizado, atingindo uma média de 17% do total das leis publicadas”. Entre 1998 a 2018, o total de leis publicadas chegou a 7.131, incluindo a legislação ordinária e a complementar, sendo vetadas em média 20% delas.

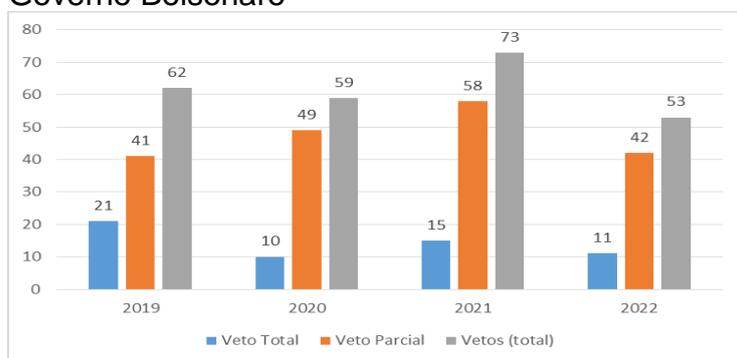
Outro aspecto observado por Torri (2020, p. 112) é o fato da influência do Presidente da República no processo legislativo ser bastante variável, segundo revela a autora, chega a atingir, por exemplo, “em 2017, cerca de 51% da produção legislativa no ano em que Michel Temer atuou como Presidente da República”. Em contrapartida, no ano de 2010, “apenas 4% do total das leis sofreram veto”. Entretanto, a autora revela que “o estudo realizado não permitiu distinguir as razões que levaram ao Executivo a rejeitar com maior ou menor frequência os projetos de lei em determinados períodos”.



No entanto, no estudo publicado por Britto (1966, p. 27) foi levantada a tese de que o multipartidarismo seria uma das causas para um maior uso do veto por parte do chefe do Poder Executivo, tendo em vista que a “variedade e fluidez dos partidos” dificultaria a manutenção das alianças parlamentares.

Embora o veto seja uma medida indispensável para o equilíbrio entre os poderes, o exercício dele, tem ganhado novas nuances. O levantamento de dados dos vetos emitidos entre o período 2019 a 2022, referente ao governo do Presidente Jair Bolsonaro, revela um aumento do uso deste instituto, pois apresentou uma média de 61 vetos por ano, aproximadamente. Em contrapartida, percebe-se, que o veto parcial continua sendo a opção mais utilizada no âmbito do poder Executivo.

Gráfico 1 – Comparação entre vetos totais e parciais emitidos em cada ano no Governo Bolsonaro



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados obtidos pelo site <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos>

Dessa forma, constata-se que o poder do veto fortaleceu a atuação do chefe do Poder Executivo. Torri (2020, p. 113), ao analisar os limites e possibilidades do exercício do poder do veto, revela que “o veto deixou de ser apenas um instrumento de limitação do Poder Legislativo e passou a ser um instrumento de atuação positiva do Presidente da República”. Todavia, a autora alerta que um excesso na emissão de vetos presidenciais por parte do Poder Executivo poderá representar uma violação ao princípio da separação dos poderes, caso sejam utilizados de forma deliberada e desmedida.

Por outro lado, a quantidade baixa de números de vetos derrubados revela a preponderância da vontade do poder Executivo. De acordo com Torri (2020, p. 142), no período de 1998 a 2018<sup>1</sup>, apenas 28 vetos foram derrubados, sendo 19 rejeições aos vetos parciais e apenas 9, aos vetos totais. Esses dados revelam a preponderância histórica do Poder Executivo. Por outro lado, pode representar, ainda, a morosidade do legislativo na apreciação dos vetos. A autora alerta que “há uma inexpressiva atividade do Congresso Nacional no que tange à derrubada dos vetos”, inclusive objeto de análise do mandado de segurança (MS nº 31.816/DF).

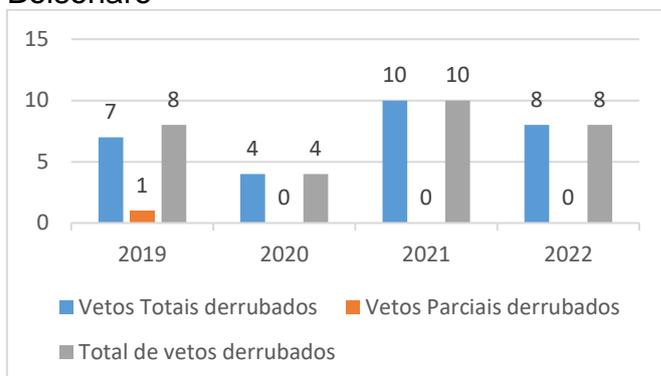
No entanto, os dados referentes ao governo Bolsonaro, demonstram o contrário, em apenas 4 anos de governo, a quantidade de vetos derrubados no período chega a 30 vetos, sendo 1 rejeição a veto parcial<sup>2</sup> e 29 rejeições a vetos totais. É o que demonstra o gráfico a seguir:

<sup>1</sup> A pesquisa abarca os vetos apreciados até a Sessão Conjunta do Congresso Nacional ocorrida no dia 05/07/2022, deliberada até o VETO 29/2022. Consta, ainda, pendente de análise os vetos 46 e 67, ambos de 2021.

<sup>2</sup> A rejeição a veto parcial refere-se somente a proposição vetada em sua integralidade.



Gráfico 2 – Quantidade de vetos totais e parciais derrubados por ano no Governo Bolsonaro



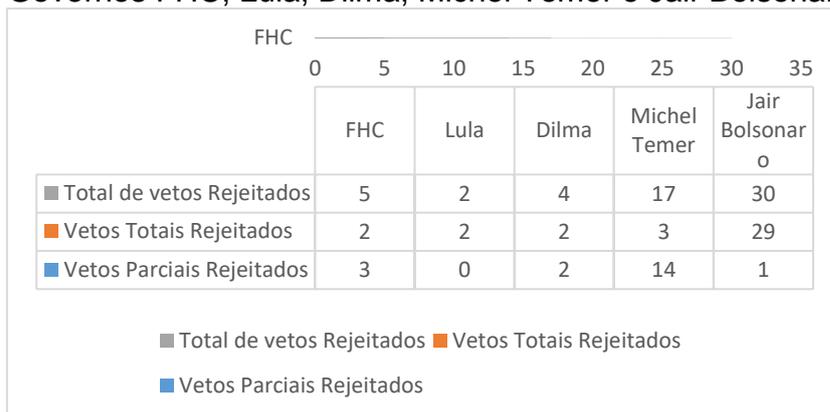
Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados obtidos pelo site:

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos>

Cumpra destacar, que constam em tramitação, até o fechamento desta pesquisa, 26 vetos pendentes de apreciação, sendo 2 deles do ano de 2021 (vetos 46 e 67, sobre a Lei de Segurança Nacional e Crimes contra o Estado Democrático de Direito e o Marco legal das ferrovias, respectivamente). No entanto, constata-se que as quantidades de vetos derrubados já são suficientes para colocar o presidente Bolsonaro na liderança de vetos totais derrubados por congressistas.

No gráfico a seguir, apresenta-se um comparativo com a quantidade de vetos rejeitados nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula, Dilma, Michel Temer, com base na pesquisa de Torri (2020), adicionado aos dados coletados referentes ao governo do Presidente Jair Bolsonaro:

Gráfico 3 – Comparação dos vetos totais e parciais derrubados por ano nos Governos FHC, Lula, Dilma, Michel Temer e Jair Bolsonaro



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa de Torri (2020) intitulado “O veto como atividade legislativa no Direito Constitucional Brasileiro” e dos dados obtidos pelo site:

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos>

O expressivo número de vetos derrubados pode ser explicado a partir da ótica política e processual. A conturbada relação entre o governo e o Congresso Nacional pode ser um dos fatores mais relevantes que explicaria o alto grau de vetos rejeitados. A resistência inicial do governo em aderir ao presidencialismo de coalizão, com a formação posterior de uma base apoiada em partidos políticos, evidencia a existência de inúmeras divergências na relação entre os poderes. Por outro lado, mudanças processuais na forma de análise dos vetos contribuíram para o elevado número de



vetos rejeitados. Destaca-se, nesse ponto, o advento da Resolução nº 1, de 2013, do Congresso Nacional, que conferiu eficácia ao instituto do trancamento de pauta por vetos nas sessões conjuntas e ordem cronológica para votação (QUEIROZ, 2021).

Nesse sentido, são diversos os fatores que podem explicar o alto número de vetos rejeitados no governo Bolsonaro. No entanto, apesar do poder de veto fortalecer a atuação do chefe do Poder Executivo, percebe-se, que a atividade do Congresso Nacional foi relevante no período, o que expressa a dificuldade de articulação governamental junto ao Legislativo para a aprovação de políticas.

Nesse contexto, diante de um governo com dificuldades de impor sua agenda e de articulação política frágil, o uso de alternativa que garanta a aprovação de políticas é fundamental para que haja ganhos governamentais, é o que se pretende demonstrar a seguir, a partir da análise de casos de apropriação por veto ocorridos durante o governo Bolsonaro.

### **4.3 Estudo de caso: o poder de agenda condicional no Governo Bolsonaro**

O exercício do poder de agenda condicional pressupõe uma nova negociação com o legislativo, com o objetivo de desviar a atenção deste da possibilidade de empreender a derrubada do veto. O governo Bolsonaro é um caso interessante para compreender o fenômeno da apropriação a partir do veto presidencial, tendo em vista o número alto de rejeições dos vetos presidenciais. Dessa forma, pretende-se verificar as possíveis relações entre proposições apropriadas identificadas e as tentativas de derrubada de veto.

Com base na análise dos vetos presidenciais compreendidos entre os anos de 2019 a 2022, constataram-se dois casos de apropriação via veto durante o governo Bolsonaro: o Veto Total nº 41, de 2021, aposto ao Projeto de Lei (PL) 6.330, de 2019, de autoria do Senador Reguffe, que visava ampliar o acesso a tratamentos antineoplásicos domiciliares de uso oral pelos usuários de planos de assistência à saúde; e o Veto Parcial nº 42, de 2022, aposto ao Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2022 (oriundo da MPV nº 1.106/2022), que trata de crédito consignado para beneficiários de programas sociais.

#### **4.3.1 Acesso a tratamentos antineoplásicos domiciliares de uso oral por usuários de planos de saúde**

O Projeto de Lei (PL) nº 6.330, de 2019, foi apresentado pelo Senador Reguffe, com o objetivo de ampliar o acesso a tratamentos antineoplásicos domiciliares de uso oral pelos usuários de planos de assistência à saúde. A medida alterava a Lei nº 9.656, de 1998 (Lei dos Planos de Saúde), para revogar a regra que condiciona a cobertura dos tratamentos abrangidos à publicação de protocolos clínicos e das diretrizes terapêuticas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

O autor da proposição, em sua justificativa, sustentava a importância do projeto, já que visava “agilizar o tratamento das pessoas com câncer e promover o acesso aos antineoplásicos orais”. A proposição visava tornar obrigatória a cobertura, pelos planos, do tratamento domiciliar de uso oral contra o câncer e dos medicamentos para o controle de efeitos adversos. De acordo com o parlamentar, tratando-se de medicamentos antineoplásicos orais para uso domiciliar, “o paciente só tem acesso ao medicamento que, além de aprovado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), integre o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde estabelecido pela ANS, o qual só é atualizado a cada dois anos” (BRASIL, 2019).



A medida tramitou regularmente, no Congresso Nacional, com a aprovação unânime no Senado Federal, em 3 de junho de 2020, adicionado ao texto original, a obrigatoriedade de cobertura do antineoplásicos em até quarenta e oito horas após a prescrição médica. Na Câmara Federal, o projeto foi deliberado e aprovado em 1º de julho de 2021, com 398 votos a favor, 10 votos contra e 1 abstenção. Posteriormente, a proposição foi encaminhada para a sanção.

No entanto, a medida foi vetada integralmente, pelo presidente Jair Bolsonaro, por contrariedade ao interesse público, com base na Mensagem nº 360, de 2021, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 27/07/2021, após ouvir o Ministério da Saúde, com base, essencialmente, em três pontos: deixar de levar em consideração aspectos como a previsibilidade, a transparência e a segurança jurídica aos atores do mercado e a toda a sociedade civil; criação de iniquidade de acesso à novas tecnologias para beneficiários de saúde suplementar, tendo em vista a obrigatoriedade de cobertura do antineoplásico em até quarenta e oito horas após a prescrição médica; e por fim, a existência do risco do comprometimento da sustentabilidade do mercado de planos privados de assistência à saúde.

Ocorre que, na sequência, em 3 de setembro de 2021, foi publicada no DOU, a Medida Provisória (MP) nº 1.067, de 2021, uma espécie de alternativa do Governo à decisão de vetar o PL nº 6.330, de 2019, que passou a vigorar como força de lei. Em linhas gerais, a proposição apresentava teor semelhante ao referido projeto, com regras para a incorporação obrigatória de novos tratamentos pelos planos e seguros de saúde, com o intuito de dar mais celeridade e eficiência ao processo de incorporação de medicamentos pela ANS.

Conforme a exposição de motivos presidencial<sup>3</sup>, a referida MP tem como objetivo aprimorar o processo de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS), da ANS, com a utilização de critérios semelhantes aos utilizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), para garantir maior segurança jurídica ao processo, transparência e participação social.

De acordo com o texto MP, a ANS terá prazo, após o pedido inicial, de 120 dias, prorrogáveis por mais 60 dias, para decidir pela inclusão ou não de novos itens à lista de cobertura obrigatória dos planos (medicamento, produto ou procedimento), chamada de Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde. Para os demais tratamentos, o prazo é de 180 dias, prorrogável por mais 90. Caso a ANS não se manifeste no prazo estipulado, o tratamento será automaticamente incluído no Rol de Procedimentos até a decisão definitiva. A medida prioriza, ainda, os processos referentes a tratamentos orais de câncer.

Nesse contexto, verifica-se a clara manifestação de apropriação da agenda legislativa por intermédio da Medida Provisória, quando o Executivo aproveita o ganho informacional acumulado até a aprovação do projeto, e apresenta uma nova proposição, com o intuito de reiniciar o debate sobre o tema, de acordo com os seus interesses.

A ação do Executivo representou uma nova janela de oportunidade de diálogo que foi aberta, uma espécie de barganha, que propiciou o reinício da discussão de uma agenda nos termos do Executivo, cujo desfecho resultou um acordo<sup>4</sup> para a

---

<sup>3</sup><https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9012379&ts=1657065343694&disposition=inlin>  
ne

<sup>4</sup>Câmara aprova MP que regulamenta cobertura dos planos de saúde - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)



aprovação da MP nº 1.067, de 2021, em troca da manutenção do veto total do presidente Jair Bolsonaro ao Projeto de Lei nº 6.330, de 2019.

#### 4.3.2 Crédito consignado para beneficiários de programas sociais

No dia 18 de março de 2022, foi publicada, no Diário Oficial da União (DOU), a Medida Provisória (MPV) nº 1.106, de 2022, e enviada à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 101, do Poder Executivo. A proposição visava ampliar o acesso ao crédito consignado, com o aumento da margem de consignação, de 35% (trinta e cinco por cento) para 40% (quarenta por cento) do valor dos benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social, sendo 5% destes, destinados exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou utilização com finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

A medida autorizava empréstimos e financiamentos com desconto automático em folha, nos mesmos moldes, no caso de beneficiários de programas federais de transferência de renda, incluído o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Ademais, previa inovação na disciplina referente ao crédito consignado, para que as operações com cartão de crédito deixassem de ser computadas separadamente das demais para apuração do limite máximo de consignação; e incluía o cartão consignado de benefício nos instrumentos que autorizavam desconto automático em folha. Por fim, alterava a Lei nº 13.846, de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos.

A matéria foi aprovada na forma de um Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2022<sup>5</sup> (oriundo da MPV nº 1.106/2022). Dentre outras alterações, o PLV modificou o § 2º do art. 45 da Lei nº 8.112, de 1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais). Nesse ponto, a nova versão, aprovada pelo Congresso Nacional, instituiu que o total de consignações facultativas não excederia a 40% (quarenta por cento) da remuneração mensal do servidor, sendo 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, a financiamentos e a arrendamentos mercantis; e 5% (cinco por cento) destinados à amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado, ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado.

Ademais, o PLV estabeleceu o percentual de 40% (quarenta por cento) para desconto automático em remuneração, em soldo ou em benefício previdenciário de prestações de operações de crédito, quando leis ou regulamentos locais não definissem percentuais maiores. É o caso aplicável aos militares das Forças Armadas, dos Estados e do Distrito Federal; militares inativos remunerados; servidores públicos ativos e inativos de qualquer esfera governamental; empregados públicos da administração direta; e os pensionistas de servidores e de militares.

Do total do percentual de consignações previsto acima, 35% (trinta e cinco por cento) seriam destinados exclusivamente para amortização de prestações relativas a operações de empréstimo, de financiamento e de arrendamento mercantil, e 5%

---

<sup>5</sup>[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2193224&filename=PLV%2018/2022%20MPV110622](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2193224&filename=PLV%2018/2022%20MPV110622)



(cinco por cento) seriam destinados exclusivamente para amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado, ou utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado.

No dia 4 de agosto de 2022, o governo Bolsonaro emitiu veto Parcial nº 42, de 2022, por contrariedade ao interesse público, ao Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2022 (oriundo da MPV nº 1.106/2022), por intermédio da Mensagem nº 434, de 2022, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 4 de agosto de 2022, ouvido o Ministério da Economia, por contrariedade ao interesse público, ao entender que os empréstimos, os financiamentos e os arrendamentos mercantis são apenas uma das modalidades passíveis de serem consignadas em folha pelo servidor. Na visão do governo, tal medida poderia caracterizar reserva de mercado, pois traria privilégios a determinadas instituições financeiras em detrimento de outras. Além disso, sustentou que a proposição poderia favorecer o descumprimento de obrigações já assumidas pelos servidores perante as instituições consignatárias, na hipótese de exceder o limite de 70% (setenta por cento) previsto no art. 7º do Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016. Foram vetados 11 dispositivos do Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2022 (oriundo da MPV nº 1.106/2022).

Paralelamente a publicação do referido veto, o Executivo encaminha a Medida Provisória nº 1.132, de 2022, que visa aumentar a margem do crédito consignado dos servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Para isso, prevê o aumento da margem do crédito de consignações facultativas dos atuais 35% para 40%, sendo 5% (cinco por cento) destinados à amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito, para os servidores públicos federais. De acordo com a justificativa do governo, a nova medida “oportuniza a equidade entre os servidores e os demais trabalhadores, na medida em que a margem consignável teria o mesmo percentual proposto no Autógrafo do Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2022”<sup>6</sup>.

Dessa forma, verifica-se mais uma vez o fenômeno da apropriação legislativa após o veto presidencial apresentada ao Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2022, que apresenta alterações advindas do Congresso Nacional, por intermédio de um novo texto, com força de lei, com o intuito de arrogar para si, o mérito da proposta construída no âmbito do legislativo.

### 3 CONCLUSÃO

Esta pesquisa representa um esforço inicial de análise do fenômeno da apropriação da agenda legislativa por intermédio do veto como uma manifestação do poder de agenda condicional aplicado ao caso brasileiro. Para isso, o marco temporal escolhido para a análise, foi o governo do Presidente Jair Bolsonaro, com o fim de identificar os casos atuais de apropriação via veto e de suas implicações decorrentes.

Inicialmente, buscou-se entender o instituto do veto e suas características, e a sua relevância no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a sua evolução em um sistema constitucional fundado na divisão de poderes. Constatou-se que o poder de veto se apresenta como um instrumento que visa conter e barrar eventuais abusos e excessos do Poder Legislativo, cuja tradição indica a preponderância do Executivo na condução da atividade legislativa.

---

<sup>6</sup> Exposição de Motivos (EM) nº 00266/2022 ME, de 2/8/2022.



Posteriormente, adentrou-se a análise da tese desenvolvida por Silva (2018) acerca do fenômeno da apropriação a partir do veto presidencial no Brasil, na qual, o autor propõe uma nova versão do fenômeno da apropriação da agenda legislativa, na qual, o chefe do Poder Executivo, ao vetar determinada proposição, aproveita-se da agenda gerada no Legislativo, e apresenta uma nova versão sobre a matéria, conforme seus interesses. A compreensão do modelo revelou que o instituto é um valioso instrumento de análise da manifestação do poder de agenda condicional aplicável ao caso brasileiro, pois inova e traz uma nova perspectiva de análise comportamental do poder Executivo e as relações com o Legislativo brasileiro.

Em seguida, buscou-se verificar o fenômeno da apropriação da agenda legislativa por veto, a partir do estudo de caso do governo Bolsonaro, tendo em vista as peculiaridades das relações entre os poderes Executivo e Legislativo nesse período governamental.

Antes de adentrar nos casos de apropriação encontrados, foi realizada uma breve apresentação da relação entre o Executivo e o Legislativo a partir da análise desenvolvida por Torri (2020), com o fim de comparar alguns dados sobre a quantidade de vetos emitidos e rejeitados com relação ao governo Bolsonaro. Nesse ponto, percebe-se que a atividade do Congresso Nacional foi relevante no período, o que expressa à dificuldade de articulação governamental junto ao Legislativo para a aprovação de políticas, tendo em vista o grande número de vetos rejeitados.

Por fim, passou-se a análise de estudo de caso a respeito do poder de agenda condicional no Governo Bolsonaro. A pesquisa revelou dois casos de apropriação via veto durante o governo Bolsonaro: o Veto Total nº 41, de 2021, aposto ao Projeto de Lei (PL) 6.330, de 2019, de autoria do Senador Reguffe, que visava ampliar o acesso a tratamentos antineoplásicos domiciliares de uso oral pelos usuários de planos de assistência à saúde; e o Veto Parcial nº 42, de 2022, aposto ao Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2022 (oriundo da MPV nº 1.106/2022), que trata de crédito consignado para beneficiários de programas sociais.

Durante o governo Bolsonaro, o número de vetos cassados ultrapassou a quantidade dos governos anteriores. A partir da análise dos casos apresentados, percebe-se que o esforço do governo em reverter a onda negativa de vetos derrubados. Sendo assim, a estratégia de selecionar os referidos casos, funcionou como uma oportunidade para que o governo revertesse um futuro veto. Ambos os casos, revelaram com clareza a apropriação dos temas pelo Executivo com o fim de fortalecer o seu poder de agenda.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **O tempo dos governantes incidentais**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2020.

ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. **The origins of presidential conditional agenda setting power in Latin America**. *Latin American Research Review*, v. 40, n. 2, p. 3-26, 2005.

BRITTO, L. N. de. O exercício do veto. **Revista de Informação Legislativa**, v.3, n. 9, p. 11-30, mar. 1966.



CAMERON, Charles M. **Veto bargaining: presidents and the politics of negative power**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. **The presidential veto**. In: EDWARDS, George C.; HOWELL, William G. *The Oxford handbook of the American presidency*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Processo legislativo constitucional**. 3ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016**. Dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8690-11-marco-2016-782546-publicacaooriginal-149706-pe.html>. Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 29 de junho de 2022**. Altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para ampliar a margem de crédito consignado aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aos segurados do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos federais, aos servidores públicos federais e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e para autorizar a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e de programas federais de transferência de renda, e a Lei nº 13.846, de 18 de julho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2330871>. Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória 1.106, de 18 de março de 2022**. Altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para ampliar a margem de crédito consignado aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e para autorizar a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e de programas federais de transferência de renda, e a Lei nº 13.846, de 18 de julho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/152261>. Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória 1.132, de 3 de agosto de 2022**. Dispõe sobre o percentual máximo aplicado para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/154293>. Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Veto nº 42/2022**. Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2022 (oriundo da MPV nº 1.106/2022), que "Altera as



Leis nºs 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para ampliar a margem de crédito consignado aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, aos segurados do regime próprio de previdência social dos servidores públicos federais, aos servidores públicos federais e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e para autorizar a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do benefício de prestação continuada e de programas federais de transferência de renda, a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos, e a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, para alterar procedimentos relativos à concessão do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana". BRASÍLIA, DF: Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/15350>. Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.656, de 3 de junho de 1998**. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8656.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8656.htm). Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.846, de 8 de junho de 2019**. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm). Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.067, de 2 de setembro de 2021. Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, para dispor sobre o processo de atualização das coberturas no âmbito da saúde suplementar. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.067-de-2-de-setembro-de-2021-342648719>. Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 6.330, de 2019**. Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998 (Lei dos Planos de Saúde), para ampliar o acesso a tratamentos antineoplásicos domiciliares de uso oral pelos usuários de planos de assistência à saúde. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140096>. Acesso em: 05 dez. 2022.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental na Medida Cautelarem Mandado de Segurança nº 31.816/DF**. Constitucional. Mandado de segurança. Liminar. Requisitos. Processo legislativo. Apreciação de vetos presidenciais (CF, art. 66, §§ 4º e 6º) [...]. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Lucciola Molon. Relator: Min. Luiz Fux. Redator do acórdão: Min. Teori Zavascki, 27 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=139137989&ext=.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2022.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. Bahia: Juspodivm, 2019.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GODOY, A. Prefácio. In: TORRI, Camila. **O veto como atividade legislativa no Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2020.

GOMES, L. A.; Luz, J. H. A Governabilidade de um Presidencialismo sem Coalizão: um Estudo das Medidas Provisórias do Presidente Jair Bolsonaro. **Revista Parlamento e Sociedade**, [S. l.], v. 7, n. 13, p. 55-78. Disponível em: <https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/169>. Acesso em: 10 nov. 2022.

HETSPER, R. V. O Poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 193, p. 215-226, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496569>. Acesso em: 15 nov. 2022.

MARENCO, A. Presidencialismo sem coalizão?. **Jornal da Universidade**, Porto Alegre, n. 218, nov. 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187321/001080709.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 nov. 2022.

QUEIROZ, M. Por que Bolsonaro é campeão de vetos derrubados. **Poder 360**, 23 mar. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaopor-que-bolsonaro-e-campeao-de-vetos-derrubados-por-marcos-queiroz/>. Acesso em: 29 nov. 2022.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, R. S. e. A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 217, p. 13-33, jan./mar. 2018. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p13\\_](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p13_). Acesso em: 20 nov. 2022

SILVA, R. S. e. Mais além do Presidencialismo de Coalizão: o fenômeno da Apropriação da agenda legislativa. *In*: IX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília, DF. Anais Eletrônicos do IX



Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro: ABCP, 2014. p. 1-26. Disponível em: <https://bit.ly/3InYpi7>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SILVA, R. S. e; ARAÚJO, S. M. V. G. **Apropriação da agenda do Legislativo:** como aferir esse fenômeno? Texto para Discussão – Centro de Estudos da Consultoria, v. 76, Senado Federal: Brasília, 2010.

TORRI, C. **O veto como atividade legislativa no Direito Constitucional Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2020.

