



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Fernanda Carolina Brod

Transformação no Equilíbrio de Poderes:
Análise da Relação entre Legislativo e Executivo no Brasil
quanto aos Vetos Totais Derrubados em 2019 e 2023

Brasília
2025



Fernanda Carolina Brod

**Transformação no Equilíbrio de Poderes:
Análise da Relação entre Legislativo e Executivo no Brasil
quanto aos Vetos Totais Derrubados em 2019 e 2023**

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(a): Prof.^a Me. Kamila Rodrigues Rosenda Torri

Brasília

2025



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.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Fernanda Carolina Brod

**Transformação no Equilíbrio de Poderes:
Análise da Relação entre Legislativo e Executivo no Brasil
quanto aos Votos Totais Derrubados em 2019 e 2023**

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 16 de maio de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof^a. Me Kamila Rodrigues Rosenda Torri
Instituto Legislativo Brasileiro

Prof. Dr Rafael Silveira e Silva
Instituto Legislativo Brasileiro



Transformação no Equilíbrio de Poderes: Análise da Relação entre Legislativo e Executivo no Brasil quanto aos Vetos Totais Derrubados em 2019 e 2023

Fernanda Carolina Brod

RESUMO

Este estudo realiza uma análise comparativa entre o primeiro ano dos governos de Jair Bolsonaro (2019) e Luiz Inácio Lula da Silva (2023) no que tange à derrubada de vetos totais pelo Congresso Nacional, com o objetivo de identificar os mecanismos institucionais e políticos que influenciaram esse fenômeno. A pesquisa examina as fragilidades e oportunidades enfrentadas pelos governos, evidenciando dinâmicas de governabilidade e mudanças no equilíbrio de poder entre os ramos Legislativo e Executivo. A partir de uma abordagem temática, a análise considera fatores jurídicos, regimentais e sociopolíticos que explicam as variações no comportamento parlamentar, bem como as diferenças nas estratégias adotadas por ambos os presidentes para a manutenção de suas agendas políticas. Os resultados indicam uma intensificação do protagonismo do Congresso Nacional na revisão de vetos presidenciais, com um crescimento significativo desse movimento desde o governo Bolsonaro e sua continuidade na gestão Lula. O estudo fundamenta-se em uma metodologia mista, combinando análise quantitativa e qualitativa, apoiada em dados legislativos, princípios normativos e referências teóricas consolidadas. Os achados sugerem uma reconfiguração na dinâmica do presidencialismo brasileiro, marcada por um Legislativo mais assertivo e um Executivo sujeito a maior contestação institucional.

Palavras-chave: Veto presidencial; Equilíbrio de poderes; Congresso Nacional.

ABSTRACT

This study conducts a comparative analysis of the first year of the administrations of Jair Bolsonaro (2019) and Luiz Inácio Lula da Silva (2023) regarding the overriding of presidential vetoes by the National Congress. Its objective is to identify the institutional and political mechanisms that influenced this phenomenon. The research examines the vulnerabilities and opportunities faced by both governments, highlighting governance dynamics and shifts in the balance of power between the Legislative and Executive branches. Through a thematic approach, the analysis considers legal, procedural, and sociopolitical factors that explain variations in parliamentary behavior, as well as differences in the strategies adopted by both presidents to uphold their political agendas. The results indicate an intensification of the National Congress's protagonism in the review of presidential vetoes, with a significant increase in this trend beginning during Bolsonaro's administration and continuing under Lula. The study is based on a mixed-methods approach, combining quantitative and qualitative analysis supported by legislative data, normative principles, and established theoretical references. The findings suggest a reconfiguration of the dynamics of Brazilian presidentialism, marked by a more assertive Legislative branch and an Executive increasingly subject to institutional contestation.

Keywords: Presidential veto; Balance of powers; National Congress.



1. INTRODUÇÃO

Apesar de o veto presidencial ser objeto de ampla discussão teórica, poucos estudos se dedicam a investigar especificamente a reação do Poder Legislativo frente à aposição de vetos. Esse fato pode ser justificado pelo cenário observado até 2019, quando a derrubada desses vetos era praticamente ínfima, o que reduzia o interesse em análises mais aprofundadas. Entretanto, o atual contexto político evidencia a necessidade de analisar se o Legislativo vem retomando seu protagonismo, principalmente em momentos de intensas disputas.

Nesse sentido, este estudo se propõe a analisar um recorte muito específico: os vetos totais apostos pelo Presidente da República e derrubados pelo Congresso Nacional nos primeiros anos dos mandatos de Jair Messias Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente, em 2019 e 2023.

Inicialmente, apresenta-se um panorama sobre o instituto do veto, explicando seu conceito, origem, formas e efeitos. Em seguida, o trabalho apresenta como a decisão do Mandado de Segurança nº 31.816 do Distrito Federal, a liminar concedida e o resultado do Agravo Regimental interposto, bem como as Resoluções do Congresso Nacional nº 1, de 2013, e nº 1, de 2015, além da Emenda Constitucional nº 76, de 2013, contribuíram para definir o veto na forma como é aplicado atualmente.

A análise dos vetos totais nos dois mandatos presidenciais, que apresentam posições ideológicas opostas, evidencia um cenário de atrito e permite identificar decisões legislativas mais enfáticas. Além disso, o veto total representa a rejeição integral de um projeto de lei, sinalizando uma discordância completa em relação à proposta originalmente aprovada pelo Congresso.

O recorte temporal adotado – o primeiro ano dos governos Bolsonaro e Lula – foi estrategicamente escolhido para examinar a condução política dos presidentes nesse período inicial, caracterizado pela formação de alianças e agendas políticas às sombras de um governo de oposição anterior.

Ademais, o ano de 2019 foi o marco inicial da crescente nas derrubadas de vetos pelo Congresso Nacional. No Quadro 1, observa-se que a quantidade de vetos emitidos sempre foi alta, mas somente a partir desse ano nota-se a reação por parte do Congresso Nacional no questionamento desses vetos. Essa abordagem possibilita uma análise aprofundada da dinâmica entre os poderes Legislativo e Executivo.

Adicionalmente, a classificação temática e partidária dos vetos, bem como a disposição (e eventual iniciativa) presidencial para a construção de acordos, fornecem dados relevantes para a compreensão de uma possível mudança comportamental na predominância do Executivo sobre o Legislativo.

Para aprofundar a análise, foram examinados diversos fatores, como o contexto político, os modelos de governo, as estratégias adotadas, a composição das casas legislativas, o poder de agenda do Executivo e a capacidade de diálogo entre os poderes.

A metodologia utilizada na elaboração deste artigo combina abordagens quantitativas e qualitativas, por meio de uma análise temática, comparativa e documental. A pesquisa foi majoritariamente baseada em dados disponíveis em fontes oficiais, como os sites do Congresso Nacional, da Presidência da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal Superior Eleitoral. Além disso, a fundamentação principiológica e conceitual está ancorada na doutrina tradicional e clássica brasileira.



Com base nessa abordagem metodológica, o artigo está estruturado em seções que possibilitam uma análise detalhada da relação entre o Executivo e o Legislativo no contexto da derrubada de vetos totais presidenciais. Inicialmente, apresenta-se uma revisão conceitual sobre o instituto do voto, sua origem, suas formas e efeitos, além das mudanças normativas e decisões judiciais que influenciaram sua aplicação no Brasil, como a decisão do Mandado de Segurança nº 31.816 do Distrito Federal, a liminar concedida e o resultado do Agravo Regimental interposto, bem como as Resoluções do Congresso Nacional nº 1, de 2013, e nº 1, de 2015, além da Emenda Constitucional nº 76, de 2013. Em seguida, a pesquisa explora o contexto político e institucional dos primeiros anos dos governos de Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva, destacando as estratégias adotadas por ambos para a manutenção de sua governabilidade. A análise empírica compara os vetos totais derrubados em cada mandato, considerando fatores como a composição do Congresso, as negociações entre os poderes e as dinâmicas de coalizão partidária. Por fim, a conclusão sintetiza os principais achados do estudo, evidenciando a crescente preponderância do Legislativo e suas implicações para o equilíbrio de poder no presidencialismo brasileiro.

2. O INSTITUTO DO VETO

O voto, enquanto instrumento de controle do Executivo sobre a produção legislativa, tem raízes históricas profundas. Conforme José Afonso da Silva, a palavra “veto” tem origem no latim e significa “eu proíbo”. Nesse sentido, “o voto é um instrumento no qual o chefe do Poder Executivo pode se opor à entrada em vigor de uma proposta de lei aprovada pelo Legislativo, com a intenção de efetivar e/ou preservar sua agenda de governo” (Clève, 2000 *apud* Torri, 2020, p. 10).

Nesse sentido, Rosa (1956) amplia a compreensão do voto ao defini-lo como a rejeição de forma sustentada de um projeto de lei, pelo Presidente da República, pelo fato de não alcançar o bem comum ou ser inconstitucional.

Autores como Meira (1983), Barreto (1989) e Menezes (2012) apontam que o voto surgiu em Roma. Britto (1966) recorda que, após a queda da monarquia, os magistrados, por meio de órgãos colegiados, poderiam impedir, por meio de voto contrário, qualquer decisão, fenômeno este conhecido como “intercessio”.

Na Grécia Monárquica, segundo pontua Barreto (1989), se descobre o instituto por meio da consulta popular, nas assembleias realizadas para tomadas de decisões, onde os plebeus não se manifestavam ativamente, mas demonstravam por meio de expressões, gestos e sussurros suas intenções para que atendessem os interesses gerais.

Nos Estados Unidos da América, o voto surge na Constituição de 1787. Inspirado, o Brasil, em 1824, na Constituição outorgada por Dom Pedro I, previu o voto com o sentido de recusa, negação de consentimento. Rodrigues (1981) observa que o silêncio, àquela época, era considerado como rejeição ao projeto, e não sanção, como nos dias de hoje.

Na Constituição Federal de 1988 o poder de voto está descrito no art. 66. Atualmente, o texto de lei se encontra assim:

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 voto.

§ 2º O voto 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 voto 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 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013).

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

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o voto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

§ 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.

A tramitação do voto ocorre da seguinte maneira: após a deliberação de um projeto de lei na Câmara dos Deputados e Senado Federal, a Casa revisora encaminhará o projeto de lei ao Presidente da República para que este sancione ou vete, total ou parcialmente, no prazo de 15 dias úteis, o projeto e/ou seus dispositivos. A sanção presidencial poderá ser expressa, com a manifestação de anuência, ou tácita, quando há a inércia do Presidente dentro do prazo comentado acima. Nesse caso, o projeto é promulgado e torna-se Lei.

Se o Presidente vetar a matéria, deverá informar ao Presidente do Senado Federal no prazo de 48 horas. O projeto sofre, portanto, um efeito suspensivo, pausando sua tramitação, devolvendo-se a matéria ao Congresso Nacional para deliberação. Começa-se a correr, então, o prazo de 30 dias corridos para que os congressistas apreciem o voto em sessão conjunta, podendo mantê-lo, anuindo ao entendimento do Presidente, ou derrubá-lo, por maioria absoluta, o que resultará na promulgação da Lei.

O voto presidencial deverá ser fundamentado ao ser enviado ao Congresso Nacional, expondo as razões pelas quais há a discordância com o projeto. O voto pode ser jurídico, quando é identificada inconstitucionalidade na matéria, ou político, por contrariedade ao interesse público. Há também a possibilidade de ambos os motivos serem abordados nas razões do voto.

Quanto a abrangência do voto, ele poderá ser parcial, que ocorre quando há uma rejeição à artigo, parágrafo, inciso ou alínea, desde que não modifique a intenção inicial do legislador, ou total, quando há a discordância da integralidade da matéria apresentada ao Executivo¹.

Torri (2020, p. 15) afirma que “o voto parcial originou-se como um dos meios de frear o poder de emendas do Legislativo, que deturpava as proposições de iniciativa governamental, mormente em matéria orçamentária”. Este fenômeno, conhecido popularmente como “jabuti”, inclui dispositivos não condizentes com a intenção original do autor do projeto. Desta forma, sem o voto parcial, o Presidente se

¹ A tramitação do voto foi explicada com base no descrito no site do Congresso Nacional, disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/entenda-a-tramitacao-do-veto>.



via na situação de vetar integralmente o projeto de sua autoria, ou sancionar com fragmentos que não eram de seu interesse.

Ainda, o veto possui natureza irretratável, ou seja, uma vez que o Presidente da República vete, total ou parcialmente, dispositivo de lei, ele não pode revogar ou modificar sua decisão. Nas palavras do Ministro Celso de Mello (1986, p. 224): “O veto irretratável. Uma vez manifestado, e comunicadas as razões ao Legislativo, torna-se o veto insuscetível de retratação”. Ademais, o STF confirmou esse entendimento nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 714, 715 e 718, quando, na ocasião, o Presidente da República republicou vetos de determinados dispositivos que haviam sido sancionados. A Corte entendeu que um segundo veto seria inconstitucional por violar o devido processo legislativo.

Adiante discute-se a dinâmica do poder de veto, seus desdobramentos e percurso desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

2.1 A evolução do Veto

Até 2018, a predominância da vontade do Executivo na elaboração e promulgação de leis era um traço marcante do sistema político brasileiro. O processo legislativo frequentemente encerrava-se na decisão presidencial, sem uma contestação significativa do Congresso Nacional. Como observa Medina (2022, p. 29) “dada a baixíssima probabilidade da derrubada de um voto, era natural considerar que o jogo legislativo terminava na decisão do presidente”. Esse cenário refletia a dificuldade do Legislativo em reunir uma maioria qualificada para reverter as decisões do Executivo, consolidando uma dinâmica de poder historicamente favorável à Presidência da República.

Torri (2020, p.142) informa que em uma análise ao período de 1988 a 2018, foram derrubados apenas 28 vetos, parciais e totais. A autora destaca a dificuldade de o legislativo juntar uma maioria absoluta para rejeição do voto, ainda mais em um cenário de presidencialismo de coalizão, tornando a atividade do Congresso Nacional inexpressiva.

No entanto, o conjunto de algumas situações moldaram um novo cenário, elencadas abaixo, empoderando o Legislativo no que tange ao seu poder de deliberar sobre vetos presidenciais, acarretando a provocação do Congresso a reagir, resultando numa postura mais ativa, principalmente a partir de 2019.

2.1.1 Análise do Mandado de Segurança nº 31.816 – Distrito Federal

Para compreender o contexto da discussão, é fundamental analisar o arcabouço constitucional que rege a exploração de recursos minerais no Brasil. O art. 20, inciso IX, da Constituição Federal define que são bens da União, dentre outros, os recursos minerais, inclusive os do subsolo. Já o art. 117, inciso I, define que a lavra e pesquisa de minerais devem ser feitos por meio de monopólio. O §1º, deste mesmo artigo, define que a União poderá contratar empresas públicas ou privadas para exploração desses bens que lhe pertencem.

O Senador Wellington Dias (PT) apresentou o Projeto de Lei 2.565, de 2011 visando a alteração das Leis nº 9.478, de 1997 e Lei nº 12.531, de 2010 acerca distribuição de *royalties* de petróleo entre os Estados. A proposta do Senador era que



os *royalties* recebidos pelos estados produtores – que recebiam uma maior fatia do valor, fossem diminuídos e partilhados com os outros Estados.

O projeto foi aprovado no Congresso Nacional e recebeu voto parcial nº 38/2012² da Presidente Dilma Rousseff, por inconstitucionalidade, justamente no artigo que definia a nova repartição dos *royalties* entre os Estados, pois prejudicaria direito adquirido e alteraria contratos de concessões já estabelecidos.

Em retorno ao Congresso para deliberação acerca do voto, o prazo de 30 dias foi esgotado, trancando a pauta até que fosse votado (art. 66, §6º da Constituição Federal). Foi aprovado o regime de urgência para análise do voto, passando à frente das demais proposições a serem analisadas.

A urgência aprovada desagradou parlamentares, gerando a interposição, pelo Deputado Federal Alessandro Lucciola Molon (PT), do Mandado de Segurança em comento perante o Supremo Tribunal Federal, requerendo o trancamento da pauta do Congresso Nacional até que fossem votados os mais de 3.000 vetos que estavam pendentes de análise.

O Ministro Luiz Fux, relator do processo, deferiu monocraticamente liminar para que os vetos fossem votados em ordem cronológica, portanto, deveriam ser analisados os 3.000 vetos antes da análise do voto dos *royalties*, em questão.

O Congresso Nacional até tentou seguir a liminar, mas diante da impossibilidade prática e do prejuízo latente que a decisão trouxe, tendo em vista que alguns vetos poderiam alterar legislações vigentes trazendo insegurança jurídica, foi impetrado Agravo Regimental pela Mesa do Congresso Nacional, que resultou na cassação da liminar conferida pelo Ministro Fux.

A decisão pelo plenário do Supremo Tribunal Federal ratificou que houve um lapso e inérgia do Legislativo em todos esses anos quanto a apreciação de vetos, ocasionando o protagonismo do Executivo. Nas palavras do Ministro Joaquim Barbosa:

O que há aqui neste caso - e isso já foi dito por diversos Colegas - é que estamos diante de um exemplo muito claro de como se dá a hipertrofia do Poder Executivo no nosso sistema de governo. E, neste caso, ficou muito claro que essa hipertrofia se dá por meio da abdicação, pelo Congresso Nacional, das suas prerrogativas, das suas atribuições constitucionais (Brasil, 2013a, p. 97).

Observa-se que, apesar de o Supremo Tribunal Federal ter constatado a inconstitucionalidade praticada pelo Legislativo, por não seguir os preceitos da Constituição Federal, optou por não manter a decisão liminar pelo risco jurídico e até político que causaria no país. Por fim, o voto foi rejeitado no Congresso Nacional, em 14/03/2012, ocasionando a promulgação dos dispositivos vetados.

A decisão do Supremo Tribunal Federal evidenciou a inérgia do Congresso Nacional na apreciação de vetos, reforçando a necessidade de ajustes no processo legislativo. Diante desse cenário, o Parlamento foi pressionado a adotar medidas para evitar novas crises institucionais e garantir maior previsibilidade na tramitação dos vetos presidenciais. Como resposta, o Congresso Nacional promoveu mudanças significativas no rito de apreciação dos vetos, culminando na aprovação da Resolução nº 1, de 2013.

2.1.2 Resolução nº 1, de 2013, do Congresso Nacional

² <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3498>



Após a movimentação que o Mandado de Segurança e o Agravo Regimental debatidos acima causaram no Congresso Nacional, pode-se observar que houve uma reação do Legislativo para sanar a lacuna levantada na decisão. Em 12/07/2013, foi aprovada a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2013, que trouxe mudanças importantes na apreciação de vetos, como:

- 1) O início da contagem do prazo para apreciação do voto pelo Congresso Nacional não seria mais contado a partir da primeira sessão conjunta, mas sim da protocolização do voto com sua justificativa, pelo Presidente da República.
- 2) A desnecessidade de apreciação preliminar do voto por Comissão Mista previamente formada, assim como apresentação de seu relatório, para ocorrência de sessão conjunta.
- 3) A definição de um calendário para apreciação dos vetos, que a partir de então ocorreria em toda terceira terça-feira do mês, ou para a seguinte após essa.

As novas regras trouxeram mais organização e celeridade na apreciação de vetos, representando um marco importante na retomada do protagonismo do Poder Legislativo, que, até então, encontrava-se significativamente subordinado ao Executivo. No entanto, apesar dos avanços promovidos pela Resolução nº 1, de 2013, ainda persistiam desafios operacionais e questionamentos sobre a eficiência do processo de deliberação dos vetos. Diante dessa necessidade de aprimoramento, novas mudanças foram implementadas com a promulgação da Resolução nº 1, de 2015.

2.1.3 Resolução nº 1, de 2015, do Congresso Nacional

Renan Calheiros, Presidente do Congresso Nacional, em 11 de março de 2015, promulgou a Resolução nº 1, de 2015, que alterou procedimentos na apreciação de vetos presidenciais.

Após a Resolução de 2013, que trouxe ordem ao rito de apreciação dos vetos, as queixas se voltaram ao fato de as votações serem feitas em papel, o que causava uma extensa jornada nos dias de votação. Além disso, não havia um acordo sobre o tempo de fala dos parlamentares nas sessões conjuntas.

Dessa forma, a resolução trouxe a votação por meio eletrônico e definiu a concessão da palavra aos oradores inscritos, além de extinguir as Comissões Mistas para apreciação preliminar dos vetos, sem maiores debates, conforme preceitua Pereira (2023).

2.1.4 Emenda Constitucional 76, de 2013

Visando um cenário mais transparente, a proposta de Emenda à Constituição foi apresentada após pressão popular, quando o Deputado Natan Donadon foi condenado a 13 anos de prisão por peculato e formação de quadrilha, mas teve seu mandato mantido por votação em sessão conjunta (Brasil, 2013b).

A proposta pretendia abolir a votação secreta na apreciação de vetos e nos casos de perda de mandato de Deputado Federal ou Senador. Agora, os parlamentares estariam expostos ao julgamento de seus eleitores e suas bancadas políticas.



Em contrapartida, conjecturou-se que os Congressistas agora estariam mais sujeitos à pressão do Executivo, tendo em vista que nosso sistema político é baseado na coalizão partidária.

No entanto, aqui iniciou-se a emancipação do Poder Legislativo, pois, ainda que a pressão do Presidente tenha grande peso na governabilidade, os parlamentares passaram a votar de acordo com os anseios da população, especialmente os eleitores do seu estado, percorrendo um caminho democrático em vez de político, ocasionando, por consequência, uma perda de espaço do Poder Executivo na negociação da apreciação de vetos.

3. PANORAMA DOS VETOS PRESIDENCIAIS POR GOVERNO

Diferentemente do voto parcial, onde os parlamentares podem desmembrar ou modificar partes específicas dos projetos de lei, no voto total, a análise é feita em globo, de forma integral. Essa característica torna o debate e a deliberação mais intensos, já que o Legislativo precisa considerar a proposta vetada em sua totalidade, o que pode revelar divergências mais profundas e, consequentemente, um cenário de atrito maior entre os poderes.

Este capítulo examina detalhadamente os vetos totais impostos pelos presidentes Jair Messias Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva em seus respectivos primeiros anos de governo, apresentando a descrição de cada Projeto de Lei, sua autoria e filiação partidária, seus desdobramentos nas sessões conjuntas do Congresso Nacional e as temáticas abordadas.

Também se verifica uma grande incidência de acordo entre líderes para derrubada dos vetos, o que pode indicar uma flexibilização por parte do Presidente da República para preservar seu índice de governabilidade.

3.1 Primeiro ano do governo de Jair Messias Bolsonaro: 2019

A campanha à presidência de Jair Messias Bolsonaro, em 2018, foi emblemática. A sua bandeira, à época, era trazer uma mudança radical de como era feita política no Brasil. Com o slogan “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, suas bandeiras conservadoras e neoliberais de direita prometiam um mandato sem alianças ou distribuição de pastas e ministérios, prática que chamava de “velha política”, “toma-lá-dá-cá”, ou seja, pretendia governar através de um presidencialismo sem coalizão.

Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, Bolsonaro angariou 55,13% dos votos válidos em segundo turno, superando Fernando Haddad, do PT, que fez 44,87% dos votos válidos (TSE, 2018).

Em seu plano de Governo, Bolsonaro descreveu:

Propomos um governo decente, diferente de tudo aquilo que nos jogou em uma crise ética, moral e fiscal. **Um governo sem toma lá-dá-cá, sem acordos espúrios.** [...] Um governo que defenda e resgate o bem mais precioso de qualquer cidadão: a Liberdade. Um governo que devolva o país aos seus verdadeiros donos: os brasileiros (PSL, 2018, p. 2, grifo nosso).

Segundo Antônio Lavareda (2004), presidente do conselho científico do Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe), essa foi, no jargão da



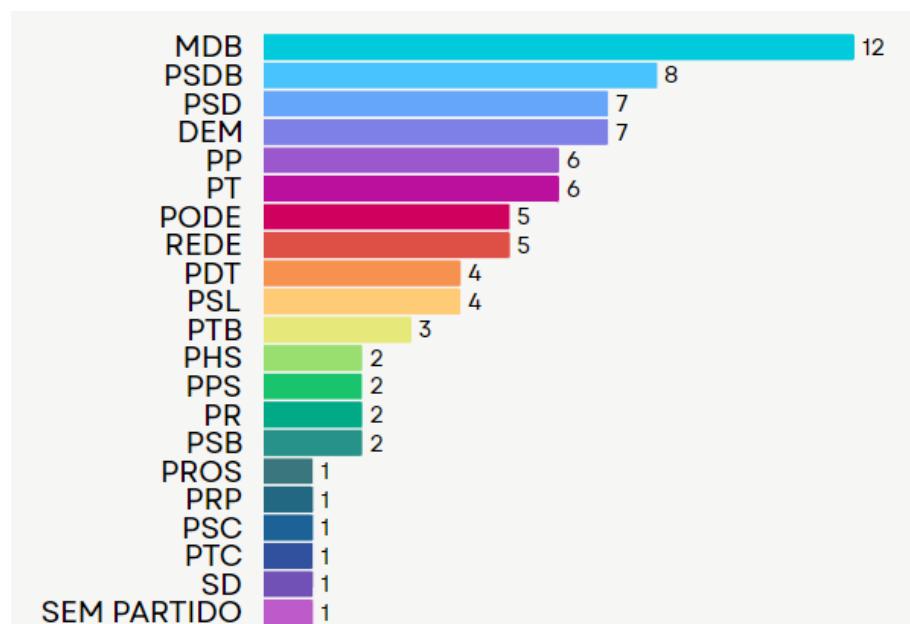
ciência política, uma "eleição crítica", ou seja, fora da curva, o que abriu espaço para um candidato radical, Jair Bolsonaro, romper a antiga polarização entre PT e PSDB.

Nas eleições de 2018, foram aprovadas 21 legendas diferentes ao Senado, 5 a mais que na eleição antecedente, mudança relevante e inédita³.

Ricci (2013) aponta que, de 1980 até 2013, o Brasil fundou um partido novo por ano, o que, teoricamente, não chega a ser um problema, no entanto, afeta a distribuição de cargos pela proporcionalidade. Ocorre que, a melhor oportunidade para aproximação do poder é a fundação de um novo partido, vez que os tradicionais, como PT e PMDB, por exemplo, impedem o destaque de novas lideranças.

No gráfico abaixo vê-se a composição Senado por partido político:

Gráfico 1 – Relação de partidos políticos e Senadores em 2019



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Já na Câmara dos Deputados, a composição da Casa se deu por 30 partidos diferentes. Na liderança, o PT elegeu 56 deputados, enquanto o PSL, partido de Bolsonaro, elegeu 52.

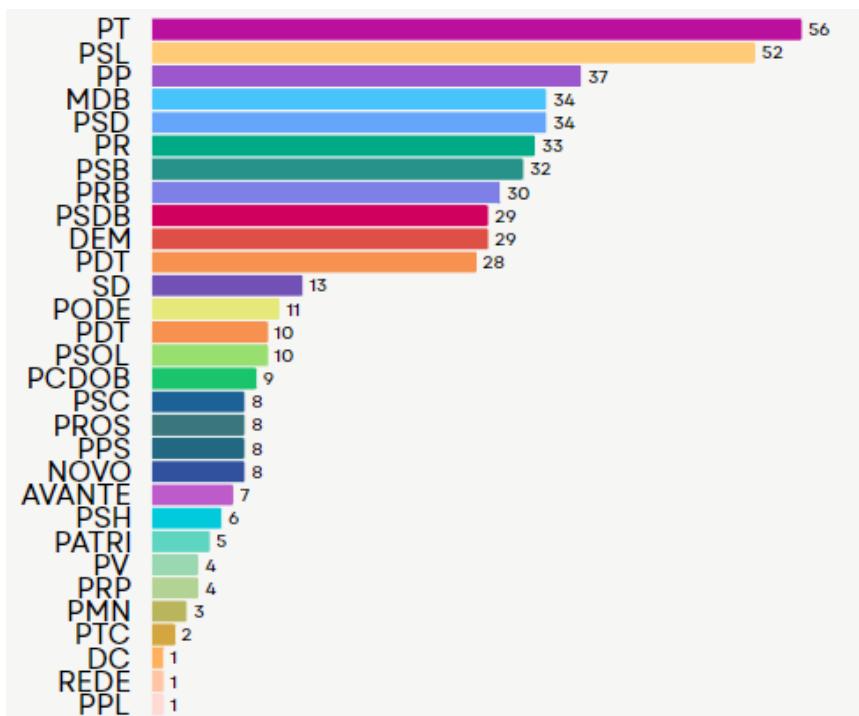
Filiado ao Partido Social Liberal (PSL), Bolsonaro se elegeu e trouxe destaque para a legenda, que passou de um Deputado Federal para a segunda maior bancada eleita em 2018. Nota-se que Bolsonaro deixou o partido em 2019, após desentendimentos com o Presidente da sigla, Luciano Bivar (Mazui e Rodrigues, 2019).

Veja-se o gráfico da distribuição de deputados eleitos por partidos:

Gráfico 2 – Relação de partidos e Deputados Federais em 2019

³ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>





Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral

A pluralidade de partidos eleitos e o compromisso de Jair Bolsonaro em não formar coalizões incidiram negativamente em sua governabilidade. Conforme Viana (2021), no primeiro ano do mandato do ex-presidente, as 22 pastas foram distribuídas para apenas 6 partidos, sem levar em consideração sua representatividade no parlamento. Daquelas, 12 pastas foram designadas à ministros apartidários.

Conforme dados levantados pelo presente estudo, essa decisão do presidente Bolsonaro foi o marco inaugural do protagonismo inédito do Poder Legislativo. A presença de um governo com fraca articulação e dependente de um Congresso Nacional multipartidário implicou dificuldade de imposição e aprovação da agenda presidencial.

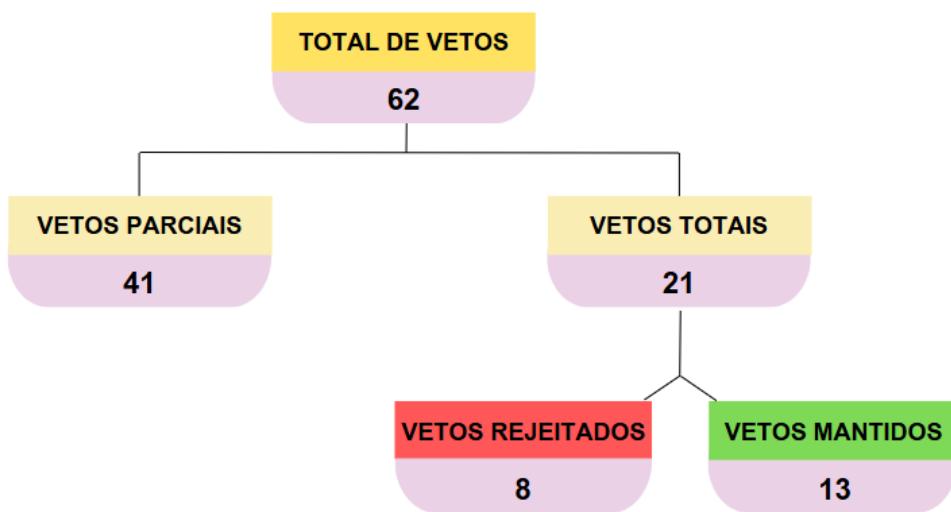
Diante da dificuldade de conseguir avançar com projetos no Congresso, Bolsonaro editou, em 2019, 48 Medidas Provisórias, na tentativa de emplacar sua agenda, com uma taxa de conversão de 47,1%, considerada a mais baixa em comparação aos governos anteriores (Laan, 2024).

No dia 4 de janeiro de 2019, Bolsonaro assinou seus primeiros vetos, nº 1 e 2 de 2019, iniciando sua atividade em relação ao Poder Legislativo. O primeiro veto total apostado pelo ex-presidente se deu em 11/01/2019, em relação ao Projeto de Lei Complementar 124/2017, referente ao pagamento com cheque em estabelecimentos comerciais. O veto foi analisado pelo Congresso Nacional em sua primeira sessão, ocorrida em 05/06/2019, restando mantido pela casa.

Na mesma sequência, Jair Bolsonaro opôs 62 vetos em 2019: 41 parciais e 21 totais, sendo, destes últimos, 8 vetos rejeitados (derrubados) e 13 vetos mantidos pelo Congresso Nacional, podendo-se concluir que o Parlamento discordou do Presidente em 38% das vezes⁴, conforme se depreende do gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Quantitativo de vetos no ano de 2019

⁴ No que se refere à vetos totais no ano de 2019.



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em dados do Congresso Nacional

A seguir, são apresentados os vetos totais assinados pelo ex-presidente Jair Messias Bolsonaro em seu primeiro ano de mandato que foram rejeitados pelo Congresso Nacional, acompanhados de um breve resumo de seus principais aspectos e desdobramentos.

3.1.1 Veto nº 11/2019

O primeiro Veto Total apostado pelo Presidente Bolsonaro foi ao Projeto de Lei do Senado nº 188 de 2017, de autoria do Senador Paulo Paim (PT), que dispensava a reavaliação pericial da pessoa com HIV/aids aposentada por invalidez. Por entender o caráter permanente e incurável da condição da pessoa com HIV, uma vez aposentada, a perícia periódica é desnecessária.

Em 10/04/2019, o Presidente apresentou Veto Total ao projeto. Em sua mensagem de veto, ouvido o Ministério da Economia, argumentou que a presunção de caráter vitalício da incapacidade desconsidera os avanços da medicina, afastando-se do princípio da seletividade na prestação dos benefícios da Previdência Social, além de estigmatizar a pessoa que tenha a doença e que poderia ser reabilitada profissionalmente.

Durante a sessão deliberativa do Congresso Nacional⁵, realizada em 11/06/2019, o Deputado Carlos Zaratin (PT) afirma que houve um acordo entre líderes sobre a derrubada desse e mais outros 3 vetos (trechos), o que é confirmado pelo líder do Governo, Fernando Bezerra Coelho, Senador pelo MDB, assim sucedendo a confecção da cédula de votação.

O Veto foi derrubado pelo Poder Legislativo, obtendo o seguinte resultado: rejeitado na Câmara dos Deputados por 83,4%⁶ dos votos válidos: Sim – 71; Não – 363; Branco – 1; Total - 435 e rejeitado no Senado Federal por 88,3% dos votos válidos: Sim – 7; Não – 53; Total – 60.

⁵ Os dados das Sessões Plenárias do Congresso Nacional foram colhidos da visualização por meio do Canal do Youtube, da TV Senado e da Câmara dos Deputados, disponíveis em: <https://www.youtube.com/@tysenado> e <https://www.youtube.com/@camaradosdeputadosoficial>.

⁶ Todas as porcentagens expostas pela autora nos resultados das votações foram calculadas levando em consideração o número total de votantes do voto em específico.

3.1.2 Veto nº 18/2019

O ex-presidente vetou totalmente o Projeto de Lei da Câmara nº 95, de 2017, de autoria do Deputado Aguinaldo Ribeiro (PP), em 06/06/2019, que alterava a Lei do Livro, incluindo no seu rol de ações a criação de concursos regionais para descobrir e incentivar novos autores. Justificou que, por não ter sido apresentada uma estimativa do impacto financeiro, conforme prevê o art. 113 do ADCT, art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 114 da LDO de 2019, o Veto era necessário.

Em 28/08/2019, concluída a apuração no painel eletrônico, o presente voto, que foi destacado, foi derrubado por 89,13% dos votos na Câmara dos Deputados com o seguinte resultado: Sim - 39; Não - 320; Total - 359; sendo adiada sua votação no Senado Federal, iniciador do projeto, em virtude da falta de quórum.

Na sessão conjunta realizada em 25/09/2019, o voto foi rejeitado, no Senado Federal, por 91,6% dos votantes, com o seguinte resultado: Sim - 4; Não - 44; Total - 48; Obstrução - 1. O Senador Randolfe Rodrigues (Rede) entrou em obstrução de pauta para que não fosse votado o PLN 18/2019, alegando que o projeto tratava de emendas não legítimas, para sustentar o velho “toma-lá-dá-cá” às custas de Jair Bolsonaro.

O PSL, partido do presidente, liberou a bancada para votação. Além disso, mencionou-se um acordo sobre o andamento do voto, o que poderia indicar uma concordância com a sua derrubada, ou seja, mais uma vez, Bolsonaro teria que ceder para abrir caminhos dentro do Legislativo.

3.1.3 Veto nº 36/2019

O Projeto de Lei do Senado nº 231, de 2012, de autoria do Senador Eduardo Suplicy (PT), por meio de substitutivo, estabeleceu financiamento para ações direcionadas para o “desenvolvimento tecnológico de medicamentos, imunobiológicos, produtos para a saúde e outras modalidades terapêuticas destinados ao tratamento de doenças raras ou negligenciadas” (Brasil, 2019, s/p.), por meio de recursos do Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde.

Em 02/10/2019, o Presidente apôs seu voto total ao projeto, elogiando o mérito da proposição, no entanto, alertando que o comprometimento de 30% do Fundo Setorial da Saúde (CT-Saúde) para esse único fim seria desequilibrado em face às outras pesquisas já em andamento, além de retirar o interesse do setor privado no tema.

Na sessão realizada em 27/11/2019, foram deliberados os Votos nº 34 a 44 de 2019. O Deputado Marcelo Aro (PP), demonstrou sua surpresa perante o voto do Presidente, a quem atribuiu, junto com a Primeira-Dama, a bandeira da pessoa com doenças raras, e que na primeira oportunidade acabou decepcionando esse público.

O voto restou rejeitado pelo Congresso Nacional: no Senado Federal, por 88% dos votos válidos, com o seguinte resultado: Sim 8; Não 59; Total 67; e, na Câmara dos Deputados, por 79,5% dos votantes, com o seguinte resultado: Sim 77, Não 304, branco 1, Total 382.

3.1.4 Veto nº 37/2019



Jair Bolsonaro vetou totalmente o Projeto de Lei da Câmara nº 60, de 2007 (nº 3.688/2000, na Casa de origem), que dispunha sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica.

O projeto é de autoria do então Deputado José Carlos Elias (PTB), com substitutivo elaborado pelo Senado Federal, em que prevê a presença dos profissionais citados, no ambiente escolar público, para melhorar o processo de aprendizagem e relacionamento entre alunos, docentes e corpo escolar.

Em sua mensagem de veto por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Presidente afirma que o projeto criava despesas ao Poder Executivo e não indicava sua fonte de custeio, nem os impactos orçamentários e financeiros.

O deputado José Ricardo (PT) destacou a importância de ter profissionais como psicólogo e assistente social nas escolas públicas e privadas, na sessão conjunta realizada em 27/11/2019. O veto foi derrubado, no Senado Federal, pela vontade de 97% dos votantes, com o seguinte resultado: Sim 2; Não 65; Total 67; e, na Câmara dos Deputados, por 83,5% dos votos, com o seguinte resultado: Sim 62, Não 319, Total 382.

3.1.5 Veto nº 38/2019

De autoria da Deputada Renata Abreu (PTN), o Projeto de Lei 2538, de 2019 (anterior 3837, de 2015) trata da obrigatoriedade do registro, no prontuário de atendimento médico, em caso de indícios ou confirmação de violência contra a mulher, e a notificação compulsória da autoridade policial, em 24 horas.

Na justificativa do veto, o Presidente argumentou que a nova regra expunha a vítima de violência doméstica e a vulnerabiliza, pois o sigilo seria fundamental para a finalização do atendimento médico sem intervenção do agressor.

Na sessão realizada em 27/11/2019, foram deliberados os Votos nº 34 a 44 de 2019. Os deputados Bohn Gass (PT) e Marcel Van Hattem (NOVO) se pronunciaram, indignados, acerca de outros trechos de vetos em que foi celebrado acordo para derrubada – apesar de, originalmente, o acordo ser não vetar – mas não houve cumprimento nem pelo Presidente Bolsonaro, nem pelos parlamentares.

Davi Alcolumbre, Presidente do Congresso Nacional, se solidarizou com os parlamentares, dizendo ser inadmissível essa quebra de confiança entre os líderes partidários, obtendo resultado diferente do que haviam acordado⁷. A volatilidade do mandato de Jair Bolsonaro pode estar relacionada às inseguranças geradas por condutas como esta.

O veto foi rejeitado na Câmara dos Deputados, por 82% dos votos: Sim 65; Não 316; Branco 1; Total 382; e, rejeitado por 91% dos votantes no Senado Federal, com o seguinte resultado: Sim 6; Não 61; Total 67.

3.1.6 Veto nº 49/2019

O Presidente Bolsonaro vetou integralmente o Projeto de Lei nº 888, de 2019, de autoria do Deputado Federal Marcelo Ramos (PL), pela falta de estimativa de impacto financeiro e das medidas de compensação orçamentária, que dispunha sobre o regime especial de tributação para empresas construtoras nos contratos de

⁷ <https://legis.senado.leg.br/escriba-servicosweb/sessao/pdf/23940>, p. 36.



construção de moradias firmados no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

A barreira imposta pelo Chefe do Executivo não foi bem aceita nas Casas Legislativas, mesmo em meio à sua própria base:

A derrubada foi feita com o apoio de parlamentares governistas, que atribuíram o veto a um equívoco. [...]

A decisão do presidente foi criticada pela maior parte dos parlamentares que se manifestaram na sessão. Um dos principais argumentos era de que o governo, na prática, queria acabar com o programa habitacional, criado no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. (Redação, Senado Notícias, 2019)

O Senador Major Olimpo (PSL), líder do partido no Senado, afirmou, na sessão realizada em 17/12/2019, que o Governo reconheceu que o veto traria insegurança jurídica e seria um retrocesso em desfavor à população menos vulnerável, e que a derrubada já estava avalizada pelo Presidente.

Bia Kicis, Deputada do PSL, e Marcelo Ramos, do PL, afirmaram que o Governo foi induzido ao erro pela Receita Federal e que o veto era equivocado, sendo a rejeição dele um consenso já estabelecido.

A Câmara dos Deputados derrubou o veto, por 98,8% dos votos, com o seguinte resultado: Sim 3; Não 343; Abst. 1; Total 347. Foi também rejeitado no Senado Federal, por unanimidade, com o seguinte resultado: Não 62; sendo acrescido ao resultado o voto NÃO declarado da Tribuna pelo Senador Prisco Bezerra, Total 63.

3.1.7 Veto nº 55/2019

O Veto nº 55, de 2019 foi aposto pelo Presidente da República em 20/12/2019, contrário ao Projeto de Lei do Senado nº 55, de 1996, de autoria do Senador Casildo Maldaner (MDB), que elevou o valor da renda per-capita para concessão do BPC – Benefício de Prestação Continuada, de um quarto (¼) de salário-mínimo, para meio (½) salário-mínimo.

Muitos parlamentares se manifestaram sobre o assunto. O Deputado Eli Borges (Solidariedade), membro da Bancada Evangélica, saiu em defesa de Bolsonaro e afirmou seu apoio ao governo, mas que sobre esse voto, ele discordaria. O Pastor argumentou que o BPC é o “abraço do Governo” oferecido a milhões de pessoas que não poderiam sobreviver sem, alegando que seus princípios, a família, e o olhar aos necessitados eram mais importantes no momento.

Eliziane Gama (Cidadania), Glauber Braga (PSOL), Maria do Rosário (PT), Flávio Arns (Rede), dentre outros, fizeram duras críticas ao voto presidencial e solicitaram sua derrubada. Já Osmar Terra (MDB), defendeu Presidente Bolsonaro, sob a alegação de que a população atendida seria duplicada, saindo de 60 bilhões⁸ para 120 bilhões despendidos num único benefício, inviabilizado totalmente o orçamento.

Eduardo Bolsonaro (PSL), filho do Presidente da República, orientou sua bancada a manter o voto, reconhecendo a importância da pauta, no entanto, informou que o coronavírus, a crise do petróleo e o fato de o chefe do executivo dispor apenas de 6% do orçamento, inviabilizavam a aprovação naquele momento.

⁸ Esse montante é posteriormente contestado pela Senadora Eliziane Gama, que trouxe o valor de 11 bilhões, pelo Deputado Arthur Lira, que falou em 27 bilhões e pelo Deputado Henrique Fontana, que disse ser 9 bilhões.



Em sua justificativa de voto, Jair Bolsonaro aduziu que esse aumento do limite criou despesa obrigatória ao Poder Executivo e não indicou a fonte para custeio, nem o impacto financeiro e orçamentário.

Após mais de quatro horas de discussão, o Congresso Nacional derrubou o voto, em 10/03/2020, com o seguinte resultado: na Câmara dos Deputados, por 68,7% dos votos: Sim 137; Não 302; Total 439. Foi também rejeitado no Senado Federal, por 75% dos votos, com o seguinte resultado: Não 45; Sim 14; Presidente 1; Total 60.

3.1.8 Veto nº 62/2019

Este voto foi apresentado ao Projeto de Lei 5.815, de 2019, de autoria do Deputado Federal Marcelo Calero (CIDADANIA), que prorrogava o benefício fiscal Recine – Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica, até o final de 2024, com a possibilidade de dedução de Imposto de Renda aos investidores do fundo, para financiar obras cinematográficas brasileiras.

O Presidente Bolsonaro, nos últimos momentos do ano de 2019, mais especificamente no dia 30/12/2019, justificou seu voto pela criação de despesas obrigatórias sem indicação da fonte de custeio, além da ausência de apresentação dos impactos orçamentários.

A análise do voto pelo Congresso Nacional somente ocorreu em 12/08/2020, de forma remota, tendo em vista a iminência da pandemia do Coronavírus. Na ocasião, o Deputado Ricardo Barros (PP), presencialmente, declarou que em conversa com o Senador Eduardo Gomes (MDB), líder do Governo no Congresso, fosse celebrado um acordo entre líderes para derrubada e mantimento de alguns dispositivos, dentre eles, a derrubada do voto em questão.

Apurada a votação no painel eletrônico, restou rejeitado o voto na Câmara dos Deputados, por 99,5% dos votos, com o seguinte resultado: Sim 1; Não 440; Abst. 1; Total 442. No Senado Federal, o resultado foi similar, com 95,5% dos votos: Sim 2; Não 64; Presidente 1; Total 67.

3.2 Primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva III: 2023

A disputa presidencial de 2022 foi acirrada e acompanhada de diversos acontecimentos oposicionistas e posicionamentos polarizados. De um lado, concorria à reeleição o presidente Jair Messias Bolsonaro, extrema-direita, com pautas conservadoras e neoliberais. De outro lado, concorria Luiz Inácio Lula da Silva, representante da esquerda, populista, que liderava as pesquisas de intenção de votos⁹ por pouca diferença, com as mesmas propostas já apresentadas por Bolsonaro anteriormente: uma renovação política.

Não havia espaço para uma terceira via. Os candidatos, extremos opostos, eram muito populares e dividiam a nação brasileira. Bolsonaro seria julgado pelos seus três anos e meio de governo, e Lula seria a resposta para aqueles que não aprovaram o percurso do Presidente.

O mandato de Jair Bolsonaro terminava com a inflação alta e desemprego, e Lula sempre foi conhecido por seus bons resultados econômicos e políticas sociais

⁹<https://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes/2022/pesquisa-eleitoral/> ;
<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/parana-pesquisas-lula-tem-504-dos-votos-validos-bolsonaro-496/>



que visavam a população mais carente. Ainda, o petista sempre teve o apoio do Congresso Nacional, era um bom articulador e governava com coalizão partidária, o que Bolsonaro demorou a engrenar sem seu mandato.

Em seu plano de governo, Luiz Inácio Lula da Silva e seu vice Geraldo Alckmin, no movimento “juntos pelo Brasil” formada por PT, PSB, PCdoB, PV, PSOL, REDE e SOLIDARIEDADE se comprometeram a reconstruir o Brasil e transformá-lo para o futuro¹⁰:

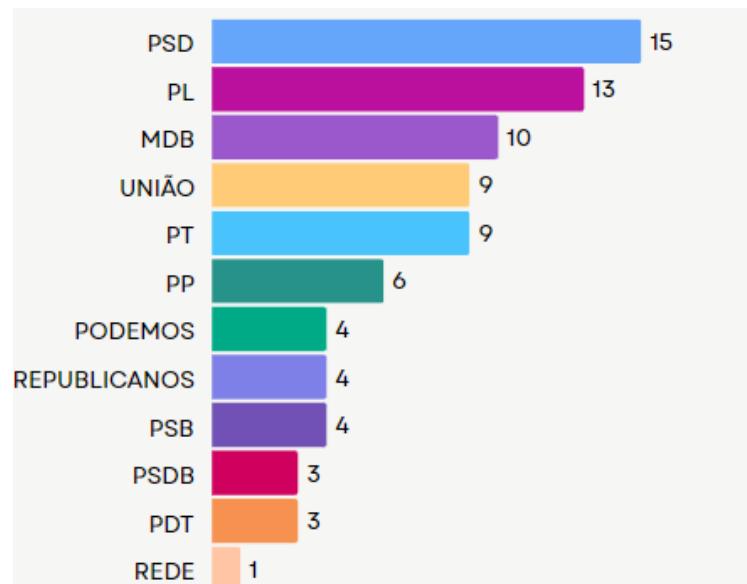
A sociedade brasileira precisa voltar a acreditar na sua capacidade de mudar os rumos da História, para superar uma profunda crise social, humanitária, política e econômica, agravada por um governo negacionista, que negligenciou os efeitos da pandemia, sendo o principal responsável por centenas de milhares de mortes. O Brasil merece e pode mudar para muito melhor, pois nossa gente já provou do que é capaz. O Poder Público deve ser o grande estimulador dos acordos e parcerias multisectoriais necessários para a reconstrução do nosso país (Coligação Brasil Da Esperança, 2022, p. 2).

Com a totalização da apuração de todas as seções, Lula obteve 60.345.999 votos (50,90% dos votos válidos) e Jair Bolsonaro (Coligação Pelo Bem do Brasil) recebeu 58.206.354 votos (49,10% dos votos válidos) (TSE, 2023).

Nas eleições de 2022, com a renovação de 1/3 de seus membros, o Senado restou composto por 15 legendas diferentes. A maior bancada ficou com o PL, partido do ex-presidente Jair Bolsonaro, com 14 representantes. Em seguida, o PSD ocupou 11 cadeiras, o MDB e União Brasil, 10 cada um; e o PT, 9. Essas cinco bancadas totalizaram dois terços do Senado (Brasil, 2022).

No entanto, em dezembro de 2022 e janeiro de 2023 novas filiações mudaram o cenário, deixando o PSD com a maior bancada, seguido do PL. Houve também acréscimos ao PSB e REPUBLICANOS (Brasil, 2023). No gráfico abaixo vemos como ficou a composição do Senado dividida por partidos políticos:

Gráfico 4 – Relação de partidos e Senadores em 2023



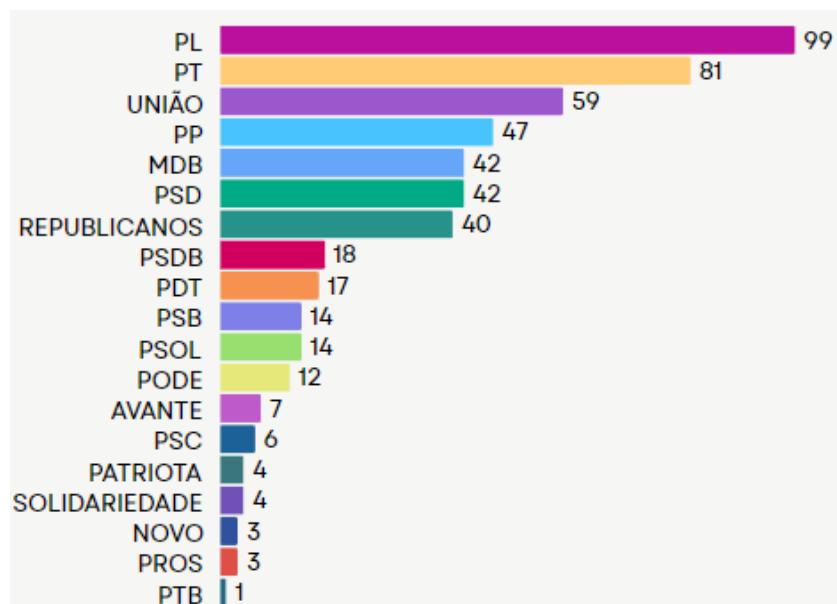
¹⁰ <https://pt.org.br/baixe-aqui-as-diretrizes-do-programa-de-governo-de-lula-e-alckmin/>



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral¹¹

Já na Câmara dos Deputados, a composição da casa se deu por 19 partidos diferentes. O PL elegeu 99 deputados, seguido pela federação partidária composta pelo PT, PcdB e o PV, com 81 deputados (Brasil, 2023). Veja-se o gráfico da distribuição de deputados eleitos por partidos:

Gráfico 5 – Relação de partidos e Deputados Federais em 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral

Tanto no Senado, como na Câmara, observa-se um crescimento da centro-direita (PSD) e direita (PL), o que poderia impactar a governabilidade e a coalizão pretendida pelo Presidente Lula nesse novo mandato.

A dificuldade imposição e aceitação da agenda presidencial, iniciada em 2019, permaneceu presente no primeiro ano do governo Lula. A pluralidade partidária é, definitivamente, fator decisório que impacta na governabilidade.

Conforme Melo (2024), é aceito na literatura que a estabilidade que caracterizou o presidencialismo de coalizão brasileiro, pelo menos até 2014, seria atribuída às prerrogativas legislativas do Executivo e ao controle dos líderes partidários sobre a dinâmica legislativa de modo a garantir um comportamento disciplinado às suas bancadas.

Ao contrário de Bolsonaro, que optou por não formar alianças partidárias inicialmente, Lula resgatou a dinâmica anterior, formando sua coalizão com PT, MDB, PSB, UNIÃO, PSD, PSOL, Rede, PDT e PcdB e, posteriormente, incorporou o PP e o Republicanos.

A primeira coalizão controlava, no início de 2023, cerca de 51% das cadeiras na Câmara dos Deputados e pouco mais de 56% no Senado. Em setembro, com as novas adesões, os percentuais chegaram a 70,8% na primeira casa

¹¹<https://www.tse.jus.br/eleicoes/tabela-com-a-representatividade-dos-partidos-politicos-e-das-federacoes-na-camara-dos-deputados-e-no-senado-federal>

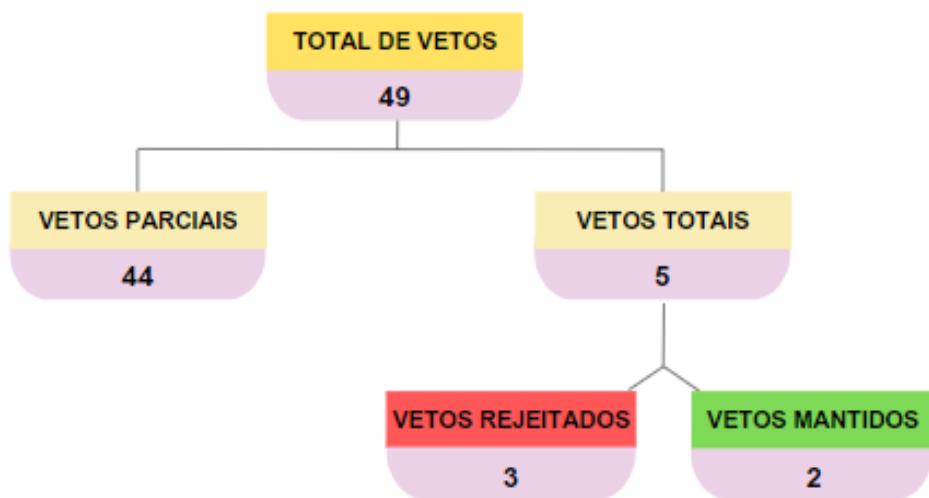
e 74% na segunda – em tese, uma coalizão majoritária, suficiente para a aprovação de propostas de emendas constitucionais (Melo, 2024, p. 10).

Nesse sentido, Sales (2023) destaca que o custo para governabilidade de Lula em 2023 foi alto. Para alcançar o montante de 78% de governabilidade e 90% de fidelidade partidária, foram necessárias diversas concessões políticas e mais de 30 bilhões de reais em emendas parlamentares – bem superior ao número de Jair Bolsonaro.

Os primeiros vetos do Presidente Lula foram apostos no dia 11 de janeiro de 2023, nº 1 e 2 de 2023. Seu primeiro veto total, nº 12, foi assinado no dia 1º de junho de 2023, derrubado pelo Congresso Nacional¹².

Nesse primeiro ano, Lula apôs 49 vetos: 41 parciais e 5 totais. Destes, o Congresso Nacional derrubou 3 e manteve 2, ou seja, o Congresso Nacional discordou do chefe do Poder Executivo em 60% das vezes¹³ conforme o próximo gráfico:

Gráfico 6 – Quantitativo de vetos no ano de 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em dados do Congresso Nacional

Na sequência, observa-se os vetos totais apresentados pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023, derrubados pelo Congresso Nacional com um breve contexto e hipóteses do cenário político.

3.2.1 Veto nº 12/2023

O primeiro veto total apresentado pelo Presidente Lula foi apostado ao Projeto de Lei nº 332, de 2011 (nº 8.254, de 2014, na Câmara dos Deputados), que concedia pensão especial aos ex-integrantes do Batalhão Suez, de autoria do Senador

¹² <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/15690>

¹³ No que se refere a vetos totais no ano de 2023.

Humberto Costa (PT). Percebe-se que a autoria do projeto ser do partido do mandatário não impediu o voto integral.

O Deputado Pompeo de Mattos (PDT) defendeu a derrubada do voto, relembrando a ida dos soldados ao Oriente Médio e ressaltou o direito de receberem o reconhecimento e a pensão abordada pelo Projeto de Lei.

Em sua justificativa, o Presidente argumentou que a proposição contrariava o interesse público, pois criava despesa obrigatória sem indicar sua fonte, além de não analisar o impacto financeiro e orçamentário de sua implantação, além de ferir o art. 195, § 5º da Constituição Federal, o qual dispõe que "nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total".

O Congresso Nacional deliberou sobre o voto somente em 14/12/2023. Na ocasião, o Senador Randolfe Rodrigues (REDE), líder do Governo no Congresso, informou sobre um acordo entabulado entre os líderes para a derrubada de vetos, dentre eles, o Veto nº 12, em questão.

Desta forma, o voto foi rejeitado no Senado Federal, por 97,2% dos votos, com o seguinte resultado: Sim 2; Não 70; Total 72 e, na Câmara dos Deputados, por 94,3% dos votos, com o seguinte resultado: Sim 25; Não 455; branco 2; Total 482.

3.2.2 Veto nº 34/2023

No dia 06/11/2023, o Presidente apresentou voto total ao Projeto de Lei nº 1.949, de 2021, que acresceria dispositivo à Consolidação das Leis do Trabalho, para estabelecer a não caracterização como perigosas das atividades ou operações que envolvam exposição às quantidades de inflamáveis contidas em tanques de combustíveis originais de fábrica e suplementares, de autoria do Deputado Federal Celso Maldaner (MDB).

Durante a sessão conjunta de 14/12/2023, o Presidente Senador Rodrigo Pacheco (PSD) informou aos parlamentares sobre o acordo firmado entre líderes para a derrubada de alguns vetos, mencionando o de nº 34.

Nessa única sessão, a quarta realizada no ano de 2023, foram apreciadas dezenas de vetos, o que foi uma reclamação por parte dos parlamentares. Dentre eles, estava o voto da Demarcação das Terras Indígenas, que ocupou a maior parte da discussão.

O Presidente Lula, justificou seu voto por acreditar que o Projeto estabeleceria, em lei, hipóteses de descaracterização de periculosidade das atividades e operações, afetando a proteção e segurança dos trabalhadores e eventuais passageiros, sem estabelecer critérios e parâmetros para as quantidades de inflamáveis líquidos ou gasosos liquefeitos transportadas.

Por fim, o voto total foi rejeitado no Senado Federal, pela vontade de 95,8% dos parlamentares votantes: Sim 3; Não 69; Total 72, e na Câmara dos Deputados, por 91,4% dos votos, com o seguinte resultado: Sim 37, Não 441, branco 3, Total 482.

3.2.3 Veto nº 38/2023

O Veto nº 38 foi um dos mais emblemáticos do ano, relativo ao Projeto de Lei nº 334, de 2023, que tratava da prorrogação da desoneração da folha de pagamento, para 17 setores empresariais, substituindo a contribuição previdenciária sobre o pagamento por um percentual do faturamento.



O Deputado Chico Alencar (PSOL) relembrou, durante a sessão, que o ex-Presidente Jair Bolsonaro também vetou a prorrogação da desoneração da folha em seu mandato, no ano de 2020, e teve o veto derrubado pelo Congresso Nacional.

Nas palavras do Deputado Domingos Sávio (PL), o projeto foi tratado, durante sua tramitação, como um assunto de interesse do Brasil, e não da oposição ou da situação. Argumentou que a prorrogação da desoneração significaria a manutenção de milhões de empregos, eis que esses 17 setores beneficiados são os que mais geram empregos no país. A consequência da manutenção desse veto seria o aumento dos custos para o funcionamento desses setores, que refletiria, automaticamente, no aumento do desemprego.

Nas razões de veto, o Presidente Lula destacou o vício de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público pela criação de renúncia de receita sem indicar o impacto financeiro e orçamentário ou as medidas de compensação.

Após a longa discussão, o veto restou rejeitado no Senado Federal, por 81% dos votos, com o seguinte resultado: Sim 13; Não 60; Presidente 1; Total 74 e, na Câmara dos Deputados, por 82,85 dos votos, com o seguinte resultado: Sim 78; Não 378; Total 456.

4 DA ANÁLISE COMPARATIVA TEMÁTICA E POLÍTICA DOS PRIMEIROS ANOS DOS GOVERNOS BOLSONARO E LULA

De início, constatou-se que o instituto do veto carrega fortemente a marca do Poder Legislativo. Isso se deve ao fato de que os esforços para sua derrubada não estão necessariamente vinculados ao partido político do autor da proposta – ou na lógica da disputa oposição e situação, mas sim ao conteúdo da matéria analisada. Tal dinâmica evidencia que o Legislativo, em diversas ocasiões, atua em forma conjunta em objeção ao Executivo. Nesse contexto, observa-se uma unidade institucional do Parlamento, que, enquanto órgão coletivo, direciona de maneira clara a sua posição quanto ao projeto de lei.

É possível notar que a quantidade de vetos totais derrubados pelo Congresso Nacional teve um aumento significativo a partir da assunção do Presidente Jair Messias Bolsonaro, conforme quadro abaixo, que reúne dados desde 2009:

Quadro 1 – Quantidade de vetos totais opostos e derrubados por ano

ANO	VETOS TOTAIS EMITIDOS	VETOS DERRUBADOS
2009	19	0*
2010	14	0
2011	9	0
2012	9	0
2013	17	0
2014	10	0
2015	19	2
2016	3	0
2017	7	0
2018	3	3
2019	21	8
2020	10	2



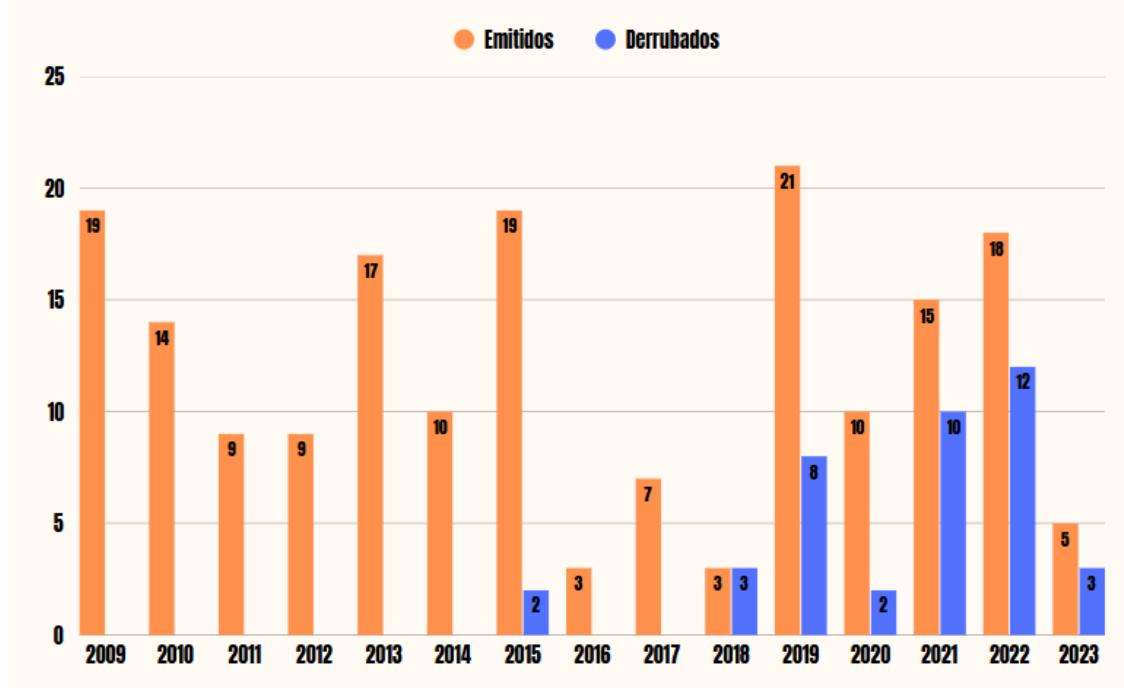
2021	15	10
2022	18	12
2023	5	3

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em dados colhidos no site do Congresso Nacional e da Presidência da República

Legenda: Analisou-se que dos 19 vetos emitidos, 2 foram declarados prejudicados e 17 ainda não foram apreciados, então apesar de o voto não ter sido derrubado, ele não obrigatoriamente seria mantido.

Para melhor visualização, em forma de gráfico:

Gráfico 7 - Quantidade de vetos totais apostos e derrubados por ano, desde 2009.



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em dados colhidos no site do Congresso Nacional e da Presidência da República

Dessa forma, observa-se que a quantidade de vetos totais apostos no mandato de Bolsonaro não foi uma surpresa, pois em 2009, 2010 e 2013, por exemplo, os correntes Presidentes emitiram uma quantidade considerável de vetos totais. No entanto, o que mostra uma mudança significativa foi a aparição do Congresso Nacional exercendo seu poder de derrubada, com números bem expressivos. Não foram correlacionados dados de 2024, pois os vetos opostos ainda estão pendentes de análise.

Segundo Torri (2020, p. 143):

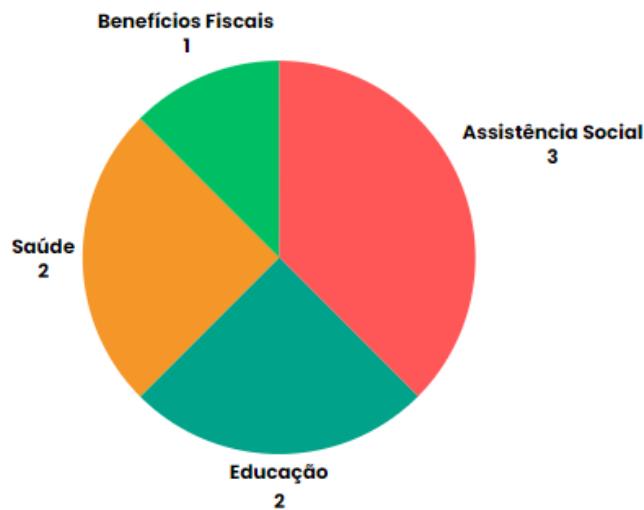
vê-se que a tradição brasileira tem sido a de não questionar o voto presidencial. Entre 1988 e 1994 (seis anos), não houve uma derrubada de voto sequer no processo legislativo federal. O mesmo ocorreu no período de 2006 a 2012 (cinco anos).

Passando a análise individual, com base nos dados levantados, constatou-se que Jair Messias Bolsonaro teve um total de oito vetos integrais rejeitados pelo Congresso Nacional. A partir de um recorte temático elaborado pela autora, o ex-



presidente teve uma maior rejeição em relação aos Projetos de Lei que tratavam de benefícios de assistência social, tendo 3 vetos derrubados. Em seguida, com 2 vetos totais derrubados, foram os projetos acerca de educação e saúde. Por último, Bolsonaro teve um voto derrubado sobre projeto que concedia benefícios fiscais:

Gráfico 8 - Recorte temático Jair Messias Bolsonaro – 2019



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Como os projetos de lei dificilmente tratam de apenas uma temática específica, foi elaborado um quadro constando o assunto principal e os correlacionados, para dar uma visão mais abrangente dos vetos totais derrubados pelo Congresso Nacional:

Quadro 2 – Relação de vetos totais em 2019 e temáticas relacionadas

VETO Nº	EMENTA	TEMAS RELACIONADOS
11/2019	Dispensa de reavaliação pericial para a pessoa com HIV/aids aposentada por invalidez.	Assistência Social Previdência Social
18/2019	Incluir, no rol de ações de difusão do livro incumbidas ao Poder Executivo, a instituição de concursos regionais visando a descobrir e a incentivar novos autores.	Educação Cultura
36/2019	Financiamento de pesquisas em doenças raras e negligenciadas.	Saúde Economia
37/2019	Atendimento por psicólogo e assistente social na rede pública.	Educação Assistência Social Saúde
38/2019	Notificação compulsória de casos de violência doméstica contra mulheres atendidas em serviço de saúde.	Saúde Proteção à mulher Assistência Social
49/2019	Regime especial de tributação para construtoras no Programa Minha Casa Minha Vida.	Assistência Social Benefícios Fiscais
55/2019	Limite de renda para o benefício de prestação continuada.	Assistência Social Previdência Social
62/2019	Prorrogação do prazo para utilização do Recine.	Benefícios Fiscais Cultura



Fonte: Elaborada pela autora (2025) com classificação própria

Neste contexto, percebe-se que assistência social é uma temática que aparece duas vezes como assunto secundário, assim como previdência social e cultura. Já os temas como benefícios fiscais, saúde, proteção à mulher e economia aparecem uma vez nos temas relacionados dos projetos de lei vetados totalmente.

Outro dado importante colhido, embasado nas sessões do Congresso Nacional observadas, é que, dos 8 vetos totais apostos por Bolsonaro, em 4 deles foram mencionados acordos para a derrubada dos vetos. Em um deles, mais especificamente no Veto nº 49, de 2019, que tratou do Regime Especial de Tributação para construtoras no Programa Minha Casa Minha Vida, os parlamentares representantes do Chefe do Executivo no Congresso informaram que o voto foi equivocado.

Diante do cenário exposto, vemos uma flexibilização em 50% dos vetos por parte do Presidente da República, cedendo à vontade do parlamento. Isso pode indicar uma mudança comportamental dos poderes, que sempre foi dominado pelo Executivo, mas que começa a viabilizar a presença marcante do Legislativo.

Ainda, outros elementos interessantes encontrados na pesquisa se referem ao partido político do autor da matéria vetada em relação ao partido do Presidente. Dos 8 vetos totais de 2019, 4 deles eram de autoria de parlamentares de sua base, conforme quadro a seguir:

Quadro 3 – Relação dos partidos políticos dos autores das matérias em 2019

VETO	AUTOR DA MATERIA	PARTIDO POLÍTICO	BASE GOVERNISTA
11/2019	Senador Paulo Paim	PT	Não
18/2019	Deputado Aguinaldo Ribeiro	PP	Sim
36/2019	Senador Eduardo Suplicy	PT	Não
37/2019	Deputado José Carlos Elias	PTB	Sim
38/2019	Deputada Renata Abreu	PTN*	Sim
49/2019	Deputado Marcelo Ramos	PL	Sim
55/2019	Senador Casildo Maldaner	MDB	Não
62/2019	Deputado Marcelo Calero	Cidadania	Não

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Podemos (PODE), originalmente chamado Partido Trabalhista Nacional (PTN)

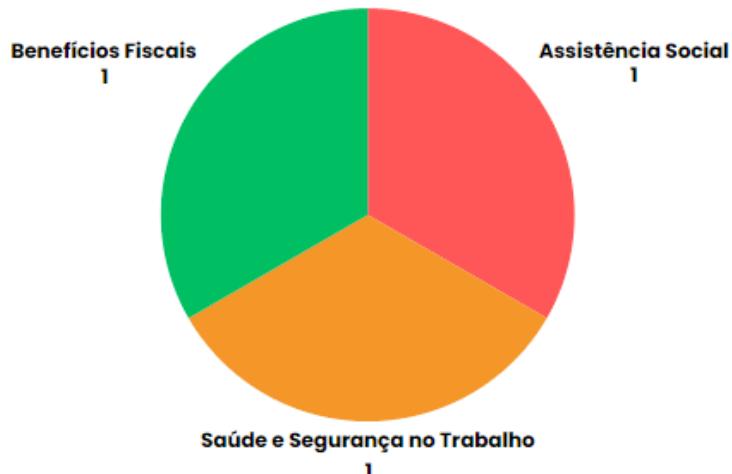
Portanto, conclui-se que em 50% das vezes em que apresentou voto total às proposições, Bolsonaro se opôs a projetos de autoria de sua base, o que pode indicar que o mais relevante no momento era o assunto tratado, e não quem apresentava a proposta.

Já em relação ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, observa-se uma redução significativa no número de vetos totais apresentados, passando de 18 em 2022 para 5 em 2023, quantidade que se manteve em 2024, conforme dados disponíveis no site do Planalto.

Dos 3 vetos totais apresentados por Lula em 2023 e derrubados pelo Congresso Nacional, 1 tratava de projeto de lei referente assistência social, 1 sobre saúde e segurança no trabalho e o outro sobre benefícios fiscais:



Gráfico 9 - Recorte temático Luiz Inácio Lula da Silva – 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

No que tange aos assuntos secundários dos projetos vetados totalmente, observamos que a previdência social aparece duas vezes:

Quadro 4 – Relação de vetos totais em 2023 e temáticas relacionadas

VETO	EMENTA	TEMAS RELACIONADOS
12/2023	Pensão especial aos ex-integrantes do Batalhão Suez	Assistência Social Previdência Social
34/2023	Descaracterização de Adicional de Periculosidade a Motoristas	Saúde e Segurança no Trabalho
38/2023	Desoneração da Folha de Pagamento	Benefícios Fiscais Previdência Social

Fonte: Elaborada pela autora (2025)

Um dado importante a ser considerado é que estes 3 vetos do Governo Lula foram apreciados em uma única sessão do Congresso Nacional, ocorrida em 14/12/2023, onde estavam sendo analisados dezenas de vetos, dentre eles, o do Marco Temporal para Terras Indígenas, que causou muita polêmica e tomou muito tempo da pauta.

Percebe-se que o tema “Previdência Social” aparece duas vezes nos vetos aportados pelo Presidente, como assunto secundário, trazendo uma semelhança temática em comparação com o primeiro ano do mandato de Jair Bolsonaro.

Ademais, houve a menção de acordo em 2 dos 3 vetos totais, ou seja, houve uma flexibilidade por parte do Presidente em 66% dos casos. É importante destacar que, em análise ao quadro 3, onde aparecem as porcentagens dos anos 2009, 2010 e 2011, quando Lula estava em seu segundo mandato, nenhum voto total seu foi derrubado, o que demonstra uma grande mudança de comportamento.

No que tange à relação partido político *versus* autor da matéria vetada, no ano de 2023, chegamos ao seguinte quadro:

Quadro 5 – Relação dos partidos políticos dos autores das matérias em 2023

VETO	AUTOR DA MATÉRIA	PARTIDO POLÍTICO	BASE GOVERNISTA



12/2023	Senador Humberto Costa	PT	Sim
34/2023	Deputado Celso Maldaner	MDB	Sim
36/2019	Efraim Filho	União	Sim

FONTE: Elaborado pela autora (2025)

Em análise aos dados encontrados, onde os 3 projetos integralmente vetados pelo Presidente Lula e derrubados pelo Congresso Nacional foram de autoria de parlamentares de sua base, pode-se refletir acerca da possibilidade de rejeição à agenda política do governo.

Além do mais, os partidos MDB e União são considerados de centro e centro-direita¹⁴, mas foram alianças imprescindíveis para a eleição de Lula, em 2023, gerando a concessão de três ministérios para cada partido, apesar de não seguirem exatamente as orientações do governo em votações, nas palavras de Dantas (2023).

Conforme Ribas (2024), a proporção da oposição de extrema-direita eleita nas casas legislativas também dificulta os passos de Lula, forçando-o a ceder ao “centrão” para ter suas agendas atendidas pelo Congresso Nacional, expondo um enfraquecimento da esquerda no país.

Por último, um achado interessante peculiar ao Governo Lula diz respeito à apropriação da agenda legislativa por meio do voto, fenômeno estudado por Silva (2017). O autor menciona que a apropriação é uma espécie de barganha, pois o Executivo toma como base projetos que tramitam no Congresso Nacional para elaborar suas próprias proposições, reiniciando a discussão da temática nos termos que lhe interessam, a partir do voto:

[...] a Presidência veta o projeto aprovado pelo Congresso e, logo depois, apresenta seu projeto sobre aquela questão, reiniciando as discussões em novas bases. É nesse momento em que se formaliza a apropriação da agenda. (Silva, 2017, p. 15).

Silva (2017, p. 30) defende que o fenômeno da apropriação da agenda legislativa por meio do voto é mais utilizado quando o Governo não tem uma coalizão forte dentro do Parlamento.

O voto sobre a desoneração da folha de pagamento (Veto nº 36, de 2019) teve um percurso novelístico¹⁵. A desoneração começou em 2011, no governo de Dilma Rousseff e em caráter temporário. A medida substituiu a contribuição previdenciária de 20% paga pelo empregador sobre a folha de pagamentos por alíquotas que variam de 1% a 4,5% sobre a receita bruta.

Em 2012 houve a extensão da desoneração para mais setores, em 3 momentos diferentes. Em 2015, aumentou-se as alíquotas de desoneração sobre a receita bruta das empresas de 1% para 2,5% e de 2,5% para 4,5%. Já em 2017, houve a exclusão de diversos setores, mantendo apenas tecnologia da informação, *call centers* e outros segmentos estratégicos.

Em resposta à crise econômica causada pela pandemia de COVID-19, a Medida Provisória nº 936, de 2020 introduziu medidas emergenciais para proteger

¹⁴ <https://www.mdb.org.br/o-mdb-e-de-esquerda-ou-de-direita/> e <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2024/noticia/2024/10/04/de-direita-ou-esquerda-veja-como-os-partidos-politicos-se-definem-no-brasil.ghtml>

¹⁵ Explanação feita de acordo com dados colhidos no site do Senado Federal, Câmara dos Deputados e do Governo Federal. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/trabalhos-academicos/desoneracao-da-folha-de-pagamentos-analise-e-modelo-alternativo.pdf>



empregos, enquanto a Lei nº 14.288, de 2021 prorrogou a desoneração da folha de pagamento para 17 setores da economia até dezembro de 2023.

O PL 334, de 2023, de autoria do senador Efraim Filho (UNIÃO), aprovado pelo Congresso Nacional em agosto de 2023, prorrogou o benefício por mais quatro anos. No entanto, foi vetado pelo presidente Lula (Veto nº 38, de 2023), em novembro do mesmo ano. Apesar disso, o veto foi derrubado em dezembro de 2023, e a desoneração foi mantida, dando origem à Lei nº 14.784, de 2023. O governo, contudo, não desistiu de tentar extinguir o benefício, em busca do déficit zero.

No dia 29 de dezembro de 2023, o presidente Lula apresentou a Medida Provisória nº 1.202, de 2023, revogando grande parte da lei recém-promulgada, prevendo a reoneração gradual da folha de pagamento para empresas e cancelando a desoneração para municípios, impondo sua agenda. A proposta gerou reação do Parlamento, ainda que tenha previsto a eficácia dos principais trechos para após 90 dias da publicação.

Em fevereiro de 2024, o governo apresentou outra Medida Provisória, nº 1.208, de 2024, revogando os dispositivos que cancelavam a desoneração da folha das empresas dos 17 setores, mas mantendo a reoneração gradual para os municípios. O presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, no início de abril de 2024, decidiu não prorrogar a validade da medida provisória, o que manteve a desoneração da folha para os municípios.

O presidente da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 7633) no Supremo Tribunal Federal, em 24 de abril de 2024, visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 14.784, de 2023, sob o argumento de que ela foi elaborada sem a devida consideração dos impactos financeiros, o que violaria a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O ministro Cristiano Zanin concedeu liminar favorável e suspendeu a lei, determinando a necessidade de estudo de impacto.

No dia 15 de maio de 2024, o presidente Lula voltou atrás em sua decisão e solicitou ao Supremo Tribunal Federal a manutenção da desoneração da folha de pagamento, o que ocasionou a prorrogação do benefício por mais 60 dias. Segue trecho do pedido feito por meio da AGU (Poder360, 2024, s/p):

Dessa forma, diante da necessidade de ponderar a proximidade do prazo de recomposição da alíquota da contribuição previdenciária com a plausibilidade – aqui enfatizada – da obtenção de uma solução política para a controvérsia da desoneração dos 17 setores econômicos, torna-se pertinente postular a suspensão do presente processo, bem como da eficácia da medida cautelar já concedida, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, dentro do qual a União se compromete a deliberar pela aprovação das medidas legislativas necessárias.

Após diversas reuniões e concessões, chegou-se a um acordo sobre a reoneração gradual dos 17 setores, por meio do Projeto de Lei 1.847, de 2024, de autoria do Senador Efraim Filho (UNIÃO), gerando a Lei nº 14.973, de 2024. Dito isso, pode-se chegar a duas conclusões:

- 1) Houve a tentativa de apropriação da agenda legislativa pelo Poder Executivo ao vetar o projeto de lei inicial e apresentar Medida Provisória, buscando guiar o assunto da desoneração nos termos do Presidente da República;
- 2) Por fim, o acordo se deu por sanção de Projeto de Lei de iniciativa legislativa, sem o corte imediato do benefício da desoneração, ou seja,



esse dado corrobora que há uma crescente na vontade do Parlamento em recuperar seu protagonismo, impondo e lutando por sua agenda.

5 CONCLUSÃO

A análise dos dados coletados neste artigo permite concluir que a dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo passou por mudanças significativas. A partir da revisão dos vetos totais derrubados pelo Congresso Nacional nos primeiros anos dos governos Bolsonaro e Lula, constata-se que houve um crescimento expressivo desse fenômeno a partir de 2019, início de um movimento em que o Legislativo, por meio de acordos e articulação política, passou a impor limites ao Executivo, rompendo com a tradição de aceitação tácita dos vetos.

Lula, que até então em seus 8 anos de mandato anteriores não havia experienciado essa trava do Legislativo, agora lida com os resquícios de um novo parlamento, enfrentando o bloqueio de sua vontade com a derrubada significativa de seus vetos, inclusive quando dirigidos a proposições oriundas de sua própria base.

No entendimento de Melo (2024), a mudança comportamental na relação entre Executivo e Legislativo teve grande impacto, principalmente a partir de 2015, quando houve a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que estabelecia o Orçamento Impositivo, tornando obrigatória a execução das emendas individuais dos legisladores.

Ainda, a concentração do poder na mão da presidência da Câmara, que iniciou com Eduardo Cunha (PMDB) e intensificou-se com Artur Lira (PP), que eram “líderes de bancadas suprapartidárias mais poderosas do que qualquer partido isoladamente” (Melo, 2024, p. 9), consolidando um avanço no protagonismo do Legislativo que parecia tão distante uma década atrás.

Dos elementos apreciados neste trabalho, também se constata que os partidos denominados “centrão” têm grande peso na governabilidade do Presidente da República. Por exemplo, em 2019, quando Bolsonaro foi eleito, a maioria dos parlamentares da Câmara eram do PT, assim como em 2023, na eleição de Lula, a maioria era do PSL, fazendo com que os Chefes do Executivo flexibilizassem cargos e anuíssem às vontades dos congressistas considerados de centro, para que conseguissem aprovar suas agendas.

Observou-se, ademais, uma maior incidência de rejeição de vetos pelo Congresso Nacional nos projetos de lei que tratam de políticas de assistência e previdência social, com a justificativa, pelo Executivo, na maioria das vezes, orçamentária. Sempre com alto índice de rejeição, em ambos os anos estudados, o Parlamento demonstra uma clara prioridade no resguardo de direitos fundamentais e considera uma temática cara, independentemente do líder que está à frente do Poder Executivo. Esses projetos versam sobre políticas públicas voltadas aos hipervulneráveis, dependentes de tais benefícios para sua subsistência, além de representarem mais de 40 milhões de famílias¹⁶ - um expressivo número de eleitores, correspondentes a 19% da nossa população, fato que parece ter sido considerado pelo Parlamento, mas não esteve entre as prioridades dos Governos nos anos estudados.

¹⁶ Entendeu-se por público hipervulnerável os inscritos no CadÚnico.
<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>



Levando-se em consideração a incidência de acordos firmados para derrubada dos vetos totais apresentados pelos presidentes, também pode-se aferir uma flexibilização por parte do Executivo às considerações e vontades do Legislativo, uma dinâmica, até então, rara entre poderes.

A observação de que metade dos projetos vetados por Jair Bolsonaro e a integralidade dos projetos vetados por Lula, nos anos observados, vieram de partidos políticos de sua base, pode indicar um Executivo que tende a acolher o direcionamento do Legislativo em vez de priorizar integralmente a sua própria agenda.

No tocante à apropriação da agenda legislativa por meio do veto presidencial - fenômeno utilizado por Presidentes da República para reiniciar, nos seus termos, as discussões dos projetos de lei de seu interesse - o artigo pontua um caso emblemático e recente em que o Poder Legislativo teve a palavra final, apesar da tentativa pelo Executivo, corroborando com a tese de que o Parlamento vem ampliando seu destaque.

Em síntese, o Poder Executivo ainda tem grande parcela da predominância de sua vontade no que concerne aos atos legislativos e imposição de sua agenda, mas as informações reunidas pelo estudo mostram uma reação do Poder Legislativo, demonstrando uma mudança comportamental entre os poderes, concluindo pela tomada gradativa de seu protagonismo.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Romulo Paes. **O veto nas repúblicas presidencialistas.** RIL, Brasília, 1989, p. 1-3. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181952/000447414.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02/02/2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7633.** Poder360. 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/05/agu-ADI-desoneracao-da-folha-stf-cristiano-zanin-15mai2024.pdf>. Acesso em: 11/02/2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **A composição da Câmara.** Deputados que tomaram posse em 1º de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/composicao-da-camara-2023/>. Acesso em 02/02/2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2013.** 11 jul. 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2013/resolucao-1-11-julho-2013-776491-publicacaooriginal-140421-pl.html>. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2015.** 11 mar. 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2015/resolucao-1-11-marco-2015-780249-publicacaooriginal-146311-pl.html>. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 113, de 9 de abril de 2019.** Comunica veto total ao Projeto de Lei nº 10.159, de 2018 (nº 188/17, no Senado Federal), que “Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispensar de



reavaliação pericial a pessoa com HIV/aids aposentada por invalidez". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/msg/vet/VET-113.htm. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 232, de 4 de junho de 2019. Comunica veto total ao Projeto de Lei nº 95, de 2017 (nº 3.073/11, na Câmara dos Deputados), que “Altera a Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003 (Lei do Livro), para incluir, no rol de ações de difusão do livro incumbidas ao Poder Executivo, a instituição de concursos regionais visando a descobrir e a incentivar novos autores”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/msg/vet/VET-232.htm. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 474, de 2 de outubro de 2019. Comunica veto total ao Projeto de Lei nº 6.566, de 2013 (no 231/12 no Senado Federal), que “Altera a Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001, para garantir aplicação de percentual dos recursos do Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde em atividades relacionadas ao desenvolvimento tecnológico de medicamentos, imunobiológicos, produtos para a saúde e outras modalidades terapêuticas destinados ao tratamento de doenças raras ou negligenciadas”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/msg/vet/VET-474.htm. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 492, de 8 de outubro de 2019. Comunica veto total ao Projeto de Lei nº 3.688, de 2000, que dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/msg/vet/VET-492.htm. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 495, de 9 de outubro de 2019. Comunica veto total ao Projeto de Lei nº 2.538, de 2019, que altera a Lei nº 10.778/2003 para dispor sobre a notificação compulsória de casos de suspeita de violência contra a mulher. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/msg/vet/VET-495.htm. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 670, de 11 de dezembro de 2019. Comunica veto total ao Projeto de Lei nº 888, de 2019, que “Altera a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, que dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, e a Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009, que dispõe sobre o tratamento tributário a ser dado às receitas mensais auferidas pelas empresas construtoras nos contratos de construção de moradias firmados no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/msg/vet/VET-670.htm. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 715, de 19 de dezembro de 2019. Comunica veto total ao Projeto de Lei nº 55, de 1996 (nº 3.055/97 na Câmara dos Deputados), que “Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar per capita para fins de



concessão do benefício de prestação continuada". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/msg/vet/VET-715.htm. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 747, de 27 de dezembro de 2019. Comunica veto total ao Projeto de Lei nº 5.815, de 2019, que "Prorroga o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine), constante da Lei nº 13.594, de 5 de janeiro de 2018, e os benefícios fiscais previstos nos arts. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e no art. 44 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/msg/vet/VET-747.htm. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 250, de 30 de maio de 2023. Comunica veto total ao Projeto de Lei nº 8.254, de 2014 (Projeto de Lei nº 332, de 2011, no Senado Federal), que "Concede pensão especial aos ex-integrantes do Batalhão Suez". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/msg/vet/VET-0250-23.htm. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 572, de 1º de novembro de 2023. Comunica veto total ao Projeto de Lei nº 1.949, de 2021, que "Acresce dispositivo à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para estabelecer a não caracterização como perigosas das atividades ou operações que envolvam exposição às quantidades de inflamáveis contidas em tanques de combustíveis originais de fábrica e suplementares, na forma que especifica". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/msg/vet/VET-0572-23.htm. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 619, de 23 de novembro de 2023. Comunica veto total ao Projeto de Lei nº 334, de 2023, que "Prorroga até 31 de dezembro de 2027 os prazos de que tratam os arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e o caput do § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e dá outras providências.". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/msg/vet/VET-0619-23.htm. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Senado Federal. Acaba o voto secreto para cassação de mandatos e exame de vetos presidenciais. Brasília: Senado Federal, 2013b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/11/28/acaba-o-voto-secreto-para-cassacao-de-mandatos-e-exame-de-vetos-presidenciais>. Acesso em: 24/10/2024

BRASIL. Senado Federal. Bancadas do Senado estarão mais concentradas em 2023. Brasília: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/31/bancadas-do-senado-estarao-mais-concentradas-em-2023>. Acesso em: 24/10/2024

BRASIL. Senado Federal. Composição do Senado salta de 15 para 21 partidos em 2019. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em:



<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>. Acesso em: 24/10/2024

BRASIL. Senado Federal. **Derrubado veto a projeto que incentiva construtoras do Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/17/derrubado-veto-a-projeto-que-incentiva-construtoras-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 24/10/2024

BRASIL. Senado Federal. **Novas filiações fazem do PSD maior bancada para o início de 2023**. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/02/01/novas-filiacoes-fazem-do-psd-maior-bancada-para-o-inicio-de-2023>. Acesso em: 18/11/2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Tabela com a representatividade dos partidos políticos e das federações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal**. [s/d]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/tabela-com-a-representatividade-dos-partidos-politicos-e-das-federacoes-na-camara-dos-deputados-e-no-senado-federal>. Acesso em: 24/10/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 714**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345730325&ext=.pdf>. Acesso em 15/04/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 715**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345730326&ext=.pdf>. Acesso em 15/04/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 718**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345730327&ext=.pdf>. Acesso em 15/04/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar em mandado de segurança 31.816**. Relator min. Luiz fux. 27 fevereiro de 2013. 2013a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=139137989&ext=.pdf>. Acesso em: 24/10/2024.

BRITTO, Luiz Navarro de. **O veto legislativo. Estudo comparado**. Brasília, Serviço de documentação do Ministério da Justiça e negócios Interiores. 1996, p. 5.

CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 2^a ed. Rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p.110.

CNN BRASIL. **Paraná Pesquisas: Lula tem 50,4% dos votos válidos; Bolsonaro, 49,6%**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/parana-pesquisas-lula-tem-504-dos-votos-validos-bolsonaro-496/>. Acesso em: 24/10/2024



COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. **Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil.** 2023, p.2. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2022/09/lula.pdf>. Acesso em: 03/02/2025.

CORREIO BRAZILIENSE. **Multiplicação de partidos faz o Brasil ganhar quase um partido por ano.** Disponível em: https://www.correobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2013/09/30/interna_politica,390756/multiplicacao-de-partidos-faz-o-brasil-ganhar-quase-um-partido-por-ano.shtml. Acesso em: 24/10/2024

DANTAS, Dimitrius. **União Brasil foi menos fiel ao governo que partidos fora da base, como PP e Republicanos; veja ranking.** O Globo. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/06/uniao-brasil-foi-menos-fiel-ao-governo-que-partidos-fora-da-base-como-pp-e-republicanos-veja-ranking.ghtml>. Acesso em: 24/10/2024

FOLHA DE S. PAULO. **Pesquisa eleitoral.** 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes/2022/pesquisa-eleitoral/>. Acesso em: 24/10/2024

G1. **Deputados, mas ainda têm maior bancada da Câmara: PSL de Bolsonaro ganha 52 representantes.** Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml>. Acesso em: 24/10/2024

G1. **PT perde.** 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde->. Acesso em: 24/10/2024

LAAN, C. R. **taxa de consentimento de medidas provisórias.** novos estud. CEBRAP, São Paulo, v. 43, n. 03, p. 485-522, 2024 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/6HZBLN8bhRTpJpGXyCVCBsq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24/10/2024

LAVAREDA, Antonio. **A mudança da política.** Disponível em: <https://antoniolavareda.com/>. Acesso em: 28/11/2024

MAZUI, Guilherme; RODRIGUES, Paloma. **Bolsonaro anuncia saída do PSL e criação de novo partido.** G1, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/12/deputados-do-psl-dizem-que-bolsonaro-decidiu-deixar-partido-e-criar-nova-legenda.ghtml>. Acesso em: 27/05/2025.

MDB. O MDB é de esquerda ou de direita? **MDB.org.br.** 2023. Disponível em: <https://www.mdb.org.br/o-mdb-e-de-esquerda-ou-de-direita/>. Acesso em: 18/11/2024.

MEDINA, Rogério Alan Bonates. **O jogo da apreciação do voto presidencial no Brasil.** Universidade de Lisboa, 2022, p.39.



MEIRA, Silvio. **O tribunato da plebe em face do Direito Romano**. RIL, Brasília, 1983, p. 1-3.

MELO, C. R. Democracia, direita e "Lula 3": a eleição de 2022 e seus desdobramentos. **Caderno CRH**, Salvador, v. 37, e024002, 2024.

MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal Anotada**. 2^a ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 224.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Baixe aqui as diretrizes do programa de governo de Lula e Alckmin**. Disponível em: <https://pt.org.br/baixe-aqui-as-diretrizes-do-programa-de-governo-de-lula-e-alckmin/>. Acesso em: 24/10/2024

PEREIRA, Paulo Henrique Reis. **Mudanças Regimentais no Rito de Apreciação Congressional dos Votos Presidenciais**. In: XI Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP. São Paulo: USP, p.40. Disponível em: https://sdpsc.fflch.usp.br/sites/sdpsc.fflch.usp.br/files/inline-files/artigo_SD_XI%20-%20Pedro%20Henrique%20Reis%20Pereira.pdf. Acesso em: 24/10/2024

PROGRAMA JUNTOS PELO BRASIL. **Documento Diretrizes Programáticas – Vamos Juntos pelo Brasil**. 20 jun. 2022. Disponível em: <https://www.programajuntospelobrasil.com.br/wp-content/uploads/2022/06/documento-diretrizes-programaticas-vamos-juntos-pelo-brasil-20.06.22.pdf>. Acesso em: 24/10/2024

PSL, **O caminho da prosperidade**. Proposta de Plano de Governo. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf>

RIBAS, Sílvio. **Derrotas da esquerda deixam Lula mais dependente do Centrão para governar**. 2024. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/derrotas-da-esquerda-deixam-lula-mais-dependente-do-centrao-para-governar>. Acesso em: 20/03/2025.

RICCI, Rudá. **Multiplicação de partidos faz o Brasil ganhar quase um partido por ano**. 30 set. 2013. Disponível em: https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2013/09/30/interna_politica,390756/multiplicacao-de-partidos-faz-o-brasil-ganhar-quase-um-partido-por-ano.shtml. Acesso em: 03/03/2025.

RODRIGUES, Ernesto. **O veto no Brasil**. Ed. Forense. Rio de Janeiro, 1981, p. 39.

ROSA, Alcides. **Manual de Direito Constitucional**, 2^a ed., Rio, Aurora, 1956, p. 121. SALES, Vinicius. **Custo político para governabilidade de Lula foi alto neste ano e pode aumentar em 2024**. Gazeta do Povo, 2023. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/custo-politico-governabilidade-lula-foi-alto-2023-e-deve-aumentar-2024/>. Acesso em: 28/05/2025.



SILVA, A. C.; FERNANDES, A. M. P.; GAMA, F. N. da; QUARESMA, M. V. M.; TAKADA, M. **Desoneração da folha de pagamento: análise e modelo alternativo. 2015.** Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Economia do Setor Público e Finanças Públicas) – IBMEC/RFB, Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/trabalhos-academicos/desoneracao-da-folha-de-pagamentos-analise-e-modelo-alternativo.pdf>. Acesso em: 02/02/2025.

SILVA, Rafael Silveira e. **A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial.** RIL, Brasília, 2018, p. 14. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p13.pdf. Acesso em: 02/02/2025.

TORRI, Kamila Rodrigues Rosenda. **O Veto Como Atividade Legislativa No Direito Constitucional Brasileiro.** Lumen Juris; 1^a ed., Rio de Janeiro, 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Eleições 2018: Justiça Eleitoral conclui totalização dos votos do segundo turno.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>. Acesso em: 24/10/2024

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **100% das seções totalizadas: confira como ficou o quadro eleitoral após o 2º turno.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/100-das-secoes-totalizadas-confira-como-ficou-o-quadro-eleitoral-apos-o-2o-turno>. Acesso em: 03/03/2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Propostas de candidatos – Eleições 2018.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos>. Acesso em: 24/10/2024

VIANA, Jamylle. **Presidencialismo de coalizão e governabilidade nos governos Dilma a Bolsonaro.** 2022. Monografia (Graduação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2022, p. 29. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/3555>. Acesso em: 03/02/2025.

