



Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

MARIA DA CONCEIÇÃO FREIRE MATOS DE SOUSA

**O PODER DE VETO PRESIDENCIAL E A SEPARAÇÃO DE PODERES: QUEM  
DÁ A PALAVRA FINAL?**

Brasília

2025



MARIA DA CONCEIÇÃO FREIRE MATOS DE SOUSA

**O PODER DE VETO PRESIDENCIAL E A SEPARAÇÃO DE PODERES: QUEM  
DÁ A PALAVRA FINAL?**

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: Rodrigo Ribeiro Bedritichuk**

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, exhibir, 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



MARIA DA CONCEIÇÃO FREIRE MATOS DE SOUSA

**O PODER DE VETO PRESIDENCIAL E A SEPARAÇÃO DE PODERES: QUEM  
DÁ A PALAVRA FINAL?**

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 19 de maio de 2025 por:

**Banca Examinadora:**

---

Prof MsC: Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Analista Legislativo (Senado Federal)

---

Prof: Dr. Rafael Silveira e Silva

Consultor Legislativo (Senado Federal)



## **O PODER DE VETO PRESIDENCIAL E A SEPARAÇÃO DE PODERES: QUEM DÁ A PALAVRA FINAL?**

### **THE PRESIDENTIAL VETO POWER AND THE SEPARATION OF POWERS: WHO HAS THE FINAL SAY?**

MARIA DA CONCEIÇÃO FREIRE MATOS DE SOUSA\*

#### **RESUMO**

O presente trabalho analisa a dinâmica dos vetos presidenciais no Brasil e sua relação com a separação de poderes, investigando se a decisão final a respeito da lei cabe ao Presidente da República ou ao Congresso Nacional. A pesquisa parte da premissa de que o veto é um mecanismo essencial de freios e contrapesos, mas que sua aplicação pode gerar conflitos entre os Poderes. Por meio da análise da Constituição Federal de 1988, do Regimento Comum do Congresso Nacional e do caso do Veto nº 38, de 2023, buscou-se compreender os limites e consequências do poder de veto presidencial. A metodologia adotada envolve pesquisa bibliográfica e documental e a análise do caso concreto, com enfoque na interpretação constitucional e na prática legislativa. Os resultados indicam que, embora o Executivo tenha a prerrogativa de vetar os projetos de lei, o Congresso Nacional detém o poder de rejeitar o veto e ter a sua decisão respeitada, o que reforça seu protagonismo na definição final das normas no parlamento brasileiro.

**Palavras-chave:** Veto Presidencial; separação de Poderes; Poder Legislativo.

---

\*Servidora comissionada do Senado Federal, Ajudante Parlamentar Júnior - AP 01. Exerce, até o presente, a função de revisora de textos oficiais na Secretaria de Expediente do Senado Federal. E-mail: [maria.matos@senado.leg.br](mailto:maria.matos@senado.leg.br)



## ABSTRACT

This paper analyzes the dynamics of presidential vetoes in Brazil and their relationship with the separation of powers, investigating whether the final decision regarding the law lies with the President of the Republic or with the National Congress. The research is based on the premise that the vetoes is an essential mechanism of checks and balances, but that it is an application that can causes conflicts between the Powers. By the analysis of the Federal Constitution of 1988, the Common Rules of the National Congress, and the case of Veto No. 38 of 2023, we tried to understand the limits and consequences of the presidential veto power. The methodology adopted involves bibliographic and documentary research and the analysis of the specific case, focused on constitutional interpretation and legislative practice. The results shows that, although the Executive has the prerogative to veto the law projects, the National Congress holds the power to reject the veto and have its decision respected, that reinforces its leading role in the final definition of norms in the Brazilian parliament.

**Keywords:** Presidential Veto; separation of Powers; Legislative Power.



## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece a separação dos poderes como princípio fundamental da República, conferindo ao Poder Legislativo a prerrogativa de elaborar leis. No entanto, o processo legislativo prevê a possibilidade de interferência do Chefe do Poder Executivo por meio do poder de veto, uma das ferramentas, que permite ao Presidente da República recusar total ou parcialmente um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional.

O veto pode ser motivado por razões de inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, demonstrando o caráter de freios e contrapesos entre os Poderes. Porém, embora o Presidente da República tenha esse poder, o veto não representa uma decisão final sobre a normatividade de uma proposição legislativa. Caberá ao Poder Legislativo, após o recebimento do veto, analisar os impactos nas normas, diante da sua competência de análise e rejeição do veto por voto da maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional.

Essa competência reforça o protagonismo parlamentar no processo de formação das leis, garantindo que a produção legislativa permaneça principalmente sob a autoridade daqueles que representam a vontade popular.

O problema que motivou esse trabalho foi o caso do veto da Desoneração da Folha de Pagamento, Veto nº 38, de 2023, que culminou na edição da Medida Provisória nº 1202, de 2023. Seria esse caso uma forma encontrada pelo Presidente da República para apresentar um “segundo” veto presidencial? Tendo em vista que a edição da medida provisória ocorreu no dia seguinte ao encaminhamento à promulgação do veto rejeitado, convertido na Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023?

Uma vez que será destacado no trabalho que o veto do Presidente da República, não é absoluto, e sendo ele relativo, é o Congresso Nacional o detentor da palavra final, não cabe a edição de outra proposição de competência do Chefe do Executivo como forma de driblar a decisão dos parlamentares.

O trabalho apresenta a teoria da separação de poderes de Montesquieu, bem como a perspectiva de alguns estudiosos do veto presidencial em seus vários tipos e possibilidades, observando de forma analítica o caso do Veto Total nº 38 de 2023 e dos limites do poder de veto presidencial.

O trabalho abordará brevemente o fenômeno de apropriação legislativa por meio do veto, a interferência de Poderes e diante do caso do Veto Total nº 38 de 2023, a decisão de prorrogação de apenas parte da Medida Provisória nº 1202 de 2023, forma utilizada pelo Presidente da República para buscar manter a sua decisão ainda que o parlamento tenha votado pela rejeição do veto.



Desse modo, com o entendimento de que o veto presidencial é uma decisão legislativa de grande impacto, importa observar a aplicação do veto presidencial e seu reflexo não apenas na relação entre os Poderes, mas também na influência desse mecanismo no conteúdo das normas que regem o País.

O presente trabalho buscou, portanto, analisar o uso e os impactos dos vetos presidenciais diante da interferência de Poderes, quando é notada a contrariedade entre os interesses do Chefe do Executivo e do Poder Legislativo, considerando que o veto presidencial e a deliberação do Congresso Nacional são fundamentais para o equilíbrio democrático da produção legislativa, desde que respeitados os limites de cada Poder dentro do processo legislativo.

## **2. OS VETOS PRESIDENCIAIS SEGUNDO A DOUTRINA CLÁSSICA E O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO**

### **2.1 A separação de Poderes e o Veto presidencial**

A teoria da separação de poderes de Montesquieu (2004) defendia que ao poder nomeado “Legislativo” caberia a elaboração das leis, ao “Executivo” a execução e aplicabilidade das leis e ao “Judiciário” observar os conflitos existentes entre a execução e a aplicação das leis, com foco na estabilidade do Estado por meio do equilíbrio entre cada Poder.

De acordo com essa perspectiva, a distribuição dos poderes seria uma maneira de evitar com que o poder do Estado estivesse concentrado somente em um único soberano. A separação faria, portanto, com que o poder do Estado fosse descentralizado, evitando abusos e favorecendo a liberdade dos indivíduos.

A teoria de Montesquieu foi fundamental para a organização dos Estados modernos, influenciando as constituições ao longo da história. Como exemplos, a dos Estados Unidos (1787), que adotou o sistema de “freios e contrapesos” para limitar o poder estatal e a Constituição Francesa (1791) que utilizou a separação como resposta ao absolutismo monárquico. No Brasil, a Constituição de 1988 estabelece em seu artigo 2º que os três poderes são independentes e harmônicos entre si.

O veto presidencial é uma ferramenta do Chefe do Poder Executivo inserida nesse contexto de equilíbrio. Ele permite ao Presidente da República o controle constitucional que lhe cabe quanto às decisões das Casas legislativas, para que sejam evitados excessos. Ainda que no regime presidencialista brasileiro haja debates recorrentes a respeito do equilíbrio entre os Poderes, há também o entendimento de que o veto funciona como um contrapeso entre o Executivo e o Legislativo, influenciando nas relações democráticas.

A respeito da separação dos poderes Montesquieu (2004) defende ainda que se o Poder Legislativo pudesse atuar sem qualquer limitação, ele se tornaria “despótico”, ou seja, ilimitado, pois poderia concentrar todo o poder em si mesmo.



Para evitar isso, o Poder Executivo deve ter o direito de veto, ou seja, a capacidade de impedir decisões legislativas que afetem o equilíbrio do governo sendo essa a única interferência do Executivo na elaboração das leis, segundo a teoria clássica de Montesquieu.

Por outro lado, Montesquieu (2004) defende também que se o Poder Legislativo pudesse interferir na execução das leis, ou seja, na função do Executivo, o próprio poder perderia sua finalidade. A forma do Executivo influenciar na legislação seria por meio do veto, que permite que ele se defenda sem, no entanto, legislar diretamente.

Assim sendo, importa reconhecer como é feito o equilíbrio entre poderes, uma vez que o Poder Executivo recebeu mais prerrogativas legislativas do que a prevista pela teoria clássica de Montesquieu, como a iniciativa reservada do Presidente da República, que somente ele pode propor determinado tipo de projeto de lei ao Congresso Nacional, no que diz respeito à criação de ministérios ou órgãos da administração pública; a fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; as leis que tratem do regime jurídico de servidores públicos da União, quanto a estabilidade, aposentadoria entre outros direitos; e também as medidas provisórias, os pedidos de urgência e o veto presidencial como exemplos dessas prerrogativas legislativas.

Desse modo, o Legislativo cria as leis, mas o Executivo pode barrar iniciativas abusivas e ao mesmo tempo, o Executivo não pode legislar diretamente, pois isso comprometeria a liberdade, vale a pena observar como funciona essa relação e como o poder de veto se dá segundo o ordenamento jurídico.

## **2.2. O veto presidencial no ordenamento jurídico e a Constituição de 1988**

O veto presidencial tem natureza jurídica própria dentro do processo legislativo. O veto não significa apenas uma discordância política, mas também pode representar um controle preventivo de constitucionalidade.

Na Constituição Federal de 1988, o veto presidencial é um importante mecanismo de freios e contrapesos. Trata-se da prerrogativa do Presidente da República de recusar, total ou parcialmente, um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. Esse poder está disciplinado no artigo 66, da Constituição Federal de 1988, que regula o processo legislativo.

Ao vetar um projeto de lei, o Presidente da República pode justificar a decisão tomada por entender que determinada proposta é inconstitucional ou contrária ao interesse público, conforme os dispositivos presentes no artigo 66, §1º. O veto pode ser de natureza jurídica (quando o projeto é considerado inconstitucional) ou de natureza política (quando o projeto é considerado contrário ao interesse público).

Existem duas formas popularmente conhecidas de veto presidencial no Brasil, podendo esse ser classificado como total ou parcial, sendo o primeiro o que veta todo o projeto de lei e o segundo, o que veta apenas alguns dispositivos selecionados pelo Chefe do Executivo.



O veto parcial é considerado por Ferreira Filho (2012) como uma “originalidade brasileira” que nasceu com o objetivo de evitar o que os autores americanos chamam de “*riders*” que corresponde aos “jabutis” na definição de autores brasileiros, fazendo referência a termos presentes nos projetos que não faziam parte do mérito das matérias, mas que teriam sido incluídos maliciosamente, sendo que o Presidente do Executivo pode assim, vetá-los, sem “fulminar” todo o projeto. Para os vetos parciais, o § 2º do artigo 66, regulamenta que o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

Segundo Ferreira Filho (2012), em períodos anteriores ao entendimento do § 2º, do artigo 66, essas inclusões maliciosas, os “*riders*” ou “jabutis”, eram formas sutis de chantagem política, sendo seu terreno preferido os projetos de lei orçamentária, mas o instrumento que teria sido criado para evitar abusos do parlamento, acabou por ser utilizado também pelo governo, como o veto parcial, servindo para fraudar a vontade do Congresso, manifestada na aprovação do projeto em termos diferentes daqueles que se tornavam leis.

A reação a essa prática abusiva, foi o entendimento da Emenda Constitucional nº 17 à Constituição de 1946, sendo repetida na redação de 1967, com a restrição do veto a “artigo, parágrafo, inciso, item, número e alínea”, que corresponde a nossa Constituição em vigor e às leis que o complementam como a Lei Complementar nº 95 de 1998 e o atual Decreto nº 1.202 de 2024.

A segunda forma popularmente conhecida de veto, é a do veto total, que impede que o projeto se transforme em lei, uma vez que o veto é integralmente apostado a determinado projeto, o que encerraria a sua tramitação sem o resultado da formação de uma nova lei.

Silva (2006) faz referência a outros “tipos de veto” no Direito Comparado, além dos vetos parciais e totais que são explicados por Cavalcante Filho (2024) esses tipos são descritos conforme os seguintes critérios:

- 1) o veto absoluto, sendo aquele que impede a existência da lei, no sentido de que a lei não pode existir sem a sanção presidencial, sendo essa definição adotada em monarquias constitucionais e parlamentares como a inglesa e com essa forma absoluta, o veto não pode ser derrubado e só voltaria a poder ser novamente proposto após determinado período;
- 2) o veto relativo, que é o sistema adotado no qual o veto pode ser derrubado pelo Congresso Nacional, segundo o que dispõe o artigo 66, §4º;
- 3) o veto legislativo, no caso de o veto integrar o processo legislativo, considerando que o Presidente da República atua vetando um projeto de lei, e não uma norma já vigente;
- 4) o veto parlamentar, que pode ser imposto por um órgão do próprio parlamento;
- 5) e por último, o veto popular, sendo o veto imposto pelo povo, na discordância de um projeto de lei, sendo que segundo Silva (2006), essa forma de participação não foi adotada pela Constituição.



Dentre esses tipos, no ordenamento jurídico brasileiro, conforme aponta Cavalcante Filho (2024), estão presentes apenas os seguintes: o veto relativo, pois o Congresso Nacional pode rejeitá-lo, permitindo a promulgação da lei mesmo com a discordância do Chefe do Executivo; o veto legislativo, por integrar o processo legislativo; o veto total, quando recai sobre todo o conteúdo do projeto de lei “in totum” e o veto parcial, que atinge apenas partes específicas do projeto de lei.

Além dos tipos de veto, é importante considerar suas classificações, também conforme Cavalcante Filho (2024):

1) quanto à extensão: que no veto total recai sobre todo o projeto de lei; e o veto parcial que incide apenas sobre determinados dispositivos. Neste último, as partes não vetadas são sancionadas, o que pode gerar efeitos jurídicos assíncronos, já que apenas parte do projeto entra em vigor inicialmente.

2) quanto à motivação: O veto jurídico, fundamentado na inconstitucionalidade do projeto de lei, segundo o entendimento do Chefe do Executivo e o veto político, baseado em razões de conveniência ou oportunidade, por ser contrário aos interesses do presidente.

Ambas as formas podem ser rejeitadas pelas Casas legislativas, inclusive o veto jurídico, que segundo Cavalcante Filho (2024), se dá por três motivos:

1) o Presidente da República ter se equivocado com relação à inconstitucionalidade;

2) a palavra final sobre constitucionalidade ser do Poder Judiciário; e

3) ao fato da função de legislar ser uma atividade típica do Poder Legislativo.

Quando o Chefe do Executivo observa a constitucionalidade, Cavalcante Filho (2024) defende que o Presidente da República também realiza um controle preventivo da preservação da norma anterior à sanção e, quando apresenta um veto político, corresponde ao controle da manutenção de sua agenda de governo.

Ao abordar a classificação do veto por extensão na explicação de Cavalcante Filho (2024) de que alguns fragmentos podem ser assíncronos da vigência da lei, um exemplo recente relacionado aos casos de assincronia, oriundos das votações de dispositivos do veto parcial, foi o do Veto Parcial nº 67, de 2021, que tratava do Marco Legal das Ferrovias. Alguns dos dispositivos vetados do projeto de lei foram deliberados na Sessão do Congresso Nacional em 4 de outubro de 2023. Porém, nesse veto o Presidente da República havia vetado, o caput e os incisos do artigo 66, do referido projeto (Projeto de Lei do Senado nº 261, de 2018) no entanto, o Congresso Nacional rejeitou os dispositivos apresentados em cédula referentes aos incisos, porém não deliberou na mesma sessão o dispositivo referente ao caput do artigo 66, sendo que somente na sessão de 14 de dezembro de 2023 o dispositivo do caput do artigo 66 foi deliberado, rejeitado, e retornou à lei que de outubro a dezembro estava com linhas pontilhadas ao invés do texto do caput do referente artigo.



Independentemente do tipo de veto, segundo Mendes (2012), o veto presidencial não deve ser compreendido como poder absoluto, mas como ferramenta de participação, uma vez que o Congresso Nacional pode rejeitar o veto e enviá-lo à promulgação em sua forma original, ou ainda, manter partes que tenham sido vetadas e rejeitar partes que sejam de interesse do parlamento e remeter os respectivos dispositivos à promulgação, pois não existe veto absoluto no parlamento brasileiro. O veto sempre pode ser rejeitado, pois a última palavra cabe ao Congresso Nacional.

É válido destacar ainda, conforme Mendes (2012) apresenta, que nem todos os instrumentos normativos primários são submetidos à sanção e veto presidencial, como no caso das medidas provisórias que são remetidas à promulgação na forma da edição do Poder Executivo, as emendas à Constituição, os decretos legislativos e as resoluções, que têm seus ritos próprios dentro do processo legislativo.

### **2.3 A relação entre sanção e os vetos presidenciais**

Dentro do processo legislativo, o veto seja parcial ou total, origina-se de um projeto de lei que foi anteriormente remetido à sanção do Presidente da República, quando o presidente envia as mensagens oficiais encaminhando as razões do veto, seja por inconstitucionalidade ou contrário ao interesse, conforme observados os dispositivos constitucionais. No entanto, diante da separação de poderes, o Congresso Nacional tem o poder de rejeitar o veto, garantindo que a decisão final sobre um projeto de lei não fique exclusivamente nas mãos do Presidente da República.

Segundo Silva (2005), a sanção e o veto são atos de competência exclusiva do Presidente da República, e Silva (2005) defende que é errôneo dizer que o presidente “sancionou ou vetou uma lei”, uma vez que só são sancionáveis ou vetáveis projetos de lei que disponham sobre as matérias do artigo 48 da Constituição. A lei nasce com a sanção que é pressuposto de sua existência, podendo essa ser publicada com dispositivos do projeto de lei vetados, nos casos dos vetos parciais ou não se converter em uma norma, nos casos dos vetos totais.

Carvalho Neto (1992) considera que a inserção da sanção no procedimento legislativo designa a participação do Presidente da República no procedimento constitutivo da lei, uma vez que é requerida para “perfeição da lei” e que a atividade diversa, mais de natureza semelhante, na qual utiliza-se o termo “veto”, intervém na fase de aquisição de eficácia de uma lei “já perfeita”.

Carvalho Neto (1992) defende ainda que a sanção surge no contexto das monarquias, quando o monarca passou a dividir o poder legislativo com o parlamento. No modelo republicano, a sanção tornou-se uma prerrogativa do chefe de Estado podendo ser expressa ou tácita, e no que diz respeito ao veto, há a distinção da sanção e do veto, considerando que o veto impede a eficácia da lei, enquanto a sanção a confirma. Tomando como base os teóricos, segundo a perspectiva de Montesquieu o veto seria a “faculdade de impedir” diferente da sanção, “faculdade de estatuir”, com base na teoria da separação dos poderes, como maneira de garantir a liberdade. Os teóricos Laband e Jellinek, segundo o estudo de Carvalho Neto (1992),



esses teóricos defendiam que a sanção era o comando final estatal que conferia força à lei não sendo um mero ato formal, mas parte do processo legislativo.

A sanção e o veto presidencial nascem e existem com o objetivo de diante da confluência natural dos poderes presente nas relações democráticas, o Presidente da República defendia os dispositivos constitucionais e tenha seus interesses reconhecidos. No entanto, embora seja dado ao presidente esse poder, o papel de fazer leis deve ser realizado pelo Poder que o confere, que é o Poder Legislativo.

## **2.4 O equilíbrio entre os Poderes e o quórum de votação dos vetos totais**

Antes da Constituição de 1988, o veto presidencial total só seria rejeitado com o voto de 2/3 dos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O quórum acabava favorecendo em certa medida ao Presidente da República, uma vez que era difícil alcançar o referido quantitativo de votos, o que acabava fazendo com que o Poder Executivo mantivesse a maioria de seus vetos. Esse quórum estava presente na Constituição de 1891, no artigo 37 §3º e permaneceu até a Constituição de 1967 e nas alterações promovidas pela Emenda nº 1, de 1969.

Após a Constituição de 1988, foi determinado que o quórum passaria a ser da maioria absoluta dos votos dos parlamentares de cada Casa para rejeitar o veto, segundo o artigo 66, § 4º, ou seja, se mais da metade dos deputados e dos senadores votarem contra o veto, ele é rejeitado e o projeto se torna lei.

A mudança no quórum resultou no fortalecimento do Poder Legislativo, dando maior liberdade aos parlamentares para apresentar suas contrariedades às decisões do Chefe do Poder Executivo. A alteração resultou também na redução do controle do Executivo sobre as leis, uma vez que no processo de rejeição dos vetos totais ficou mais fácil alcançar a maioria absoluta, diminuindo a possibilidade de o Presidente da República bloquear projetos com grande apoio do Congresso Nacional. A alteração impactou também na democratização do processo legislativo, uma vez que o veto presidencial se tornou mais fácil de ser rejeitado.

Desse modo, após a Constituição de 1988, com a alteração no quórum de votação, a palavra final sobre a aprovação de um projeto de lei remetido à sanção e vetado pelo Chefe do Poder Executivo teve maior protagonismo do Congresso Nacional, uma vez que o Presidente da República pode vetar o projeto em todo ou em parte, mas o quórum permitiu que o veto fosse rejeitado pelo Congresso Nacional, com a promulgação sem a interferência do Poder Executivo.

Assim, com o protagonismo do Congresso diante do quórum atual, o Poder Legislativo é quem deve dar a última palavra no processo de criação das leis de acordo com o princípio da separação dos Poderes, com o predomínio do Congresso no exercício de sua função legislativa.



### **3. A TRAMITAÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS NO CONGRESSO NACIONAL**

#### **3.1 Dispositivos constitucionais: prazos, trancamento da pauta e promulgação dos vetos rejeitados**

A Constituição Federal de 1988, no artigo 66, dispõe a respeito dos vetos presidenciais. Após receber um projeto de lei aprovado pelas duas Casas legislativas, o Chefe do Executivo tem 15 dias para sancioná-lo ou vetá-lo, total ou parcialmente, conforme o §1º do referido artigo.

Caso decida vetar, deve justificar sua decisão por inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público, comunicando o veto ao Presidente do Senado Federal em até 48 horas, acompanhado das razões que o motivaram.

O Congresso Nacional, em sessão conjunta, tem 30 dias para analisar o veto. A rejeição só ocorre com a maioria absoluta dos votos de ambas as Casas, conforme o §4º do artigo 66. Se esse prazo for ultrapassado sem a deliberação, a pauta da sessão conjunta fica trancada até que o veto seja apreciado, conforme o §6º do referido artigo.

Caso as Casas legislativas rejeitem o veto, o projeto ou as partes vetadas voltam ao Presidente da República, que tem 48 horas para promulgá-los. Caso não promulgue, o prazo passa a ser contado para promulgação pelo Presidente do Senado Federal e caso esse também não promulgue, o prazo passa para o Vice-Presidente do Senado, conforme os §§ 5º e 7º do artigo 66.

Um exemplo recente para esses prazos foi o Veto nº 30 de 2023, referente ao Marco Temporal das Terras Indígenas. O projeto foi considerado pelo Governo contrário à sua agenda e por isso foi vetado. No entanto, o Congresso Nacional rejeitou o veto e encaminhou o texto para promulgação, o que passadas as primeiras 48 horas do prazo, retornou para ser promulgado pelo Presidente do Senado Federal.

#### **3.2 O Regimento Comum do Congresso Nacional e a Sessão Conjunta para análise dos vetos**

O Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) complementa a Constituição ao estabelecer regras detalhadas para os ritos de análise e deliberação dos vetos presidenciais pelas Casas legislativas.

O artigo 104-A, define que o prazo previsto no §4º do artigo 66 da Constituição Federal começa a contar a partir da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal. O artigo 106 dispõe que, após a distribuição dos avulsos eletrônicos contendo o texto do projeto e a indicação das partes vetadas e sancionadas, os vetos devem ser incluídos na Ordem do Dia.

Segundo o §1º do artigo 106, a apreciação dos vetos ocorre em sessões do Congresso Nacional, convocadas para a terça-feira de cada mês e caso a sessão não aconteça, será reagendada para a terça-feira seguinte, conforme prevê o §2º. Além disso, findado o prazo constitucional, está disposto que nenhuma outra deliberação poderá ocorrer nas sessões conjuntas do Congresso até que os vetos sejam deliberados, o que, assim como o dia da semana estipulado, não ocorre.



As deliberações às terças-feiras, segundo o regimento, não são seguidas na prática, o que pode ser percebido ao verificar o calendário das Sessões Plenárias, com a deliberação dos vetos no dia 9 de maio de 2024, sendo uma quinta-feira ou a última sessão conjunta de 2024, destinada a deliberação dos Projetos de Lei do Congresso Nacional, realizada no dia 18 de dezembro de 2024, sendo uma quarta-feira.

Quanto ao trancamento de pauta para a deliberação de outras matérias, percebe-se com as rotinas legislativas, as questões de ordem apresentadas e a prática legislativa, que os Projetos de Lei do Congresso Nacional têm sido deliberados, e como apresenta Cavalcante Filho (2024), o trancamento é para a deliberação das matérias em plenário e não para outras atividades como as Comissões.

O artigo 106-A determina que a votação dos vetos incluídos na pauta será feita em bloco. Durante a discussão, cada orador inscrito tem direito a cinco minutos de fala. Após as manifestações de quatro senadores e seis deputados, inicia-se a votação por cédula, sendo permitida a orientação das bancadas pelos líderes partidários por até um minuto.

A votação ocorre de forma nominal, por meio de cédula com a identificação de cada parlamentar, conforme o artigo 46 do RCCN. Todos os vetos presentes na Ordem do Dia são agrupados por projeto, conforme estabelece o artigo 106-B. O artigo 106 - C prevê que, se um parlamentar deixar a cédula em branco por orientação do líder, será considerado obstrução e a presença não será computada para efeito do quórum.

O regimento também disciplina a possibilidade de destaques individuais ou coletivos para a apreciação no painel eletrônico, mediante solicitação dos líderes até o início da Ordem do Dia, sem necessidade de aprovação em Plenário. A quantidade de destaques permitidos varia conforme a proporcionalidade dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado, conforme previsto no artigo 106 -D.

Quando a cédula contém mais de oito projetos de lei ou dispositivos vetados, o §1º do artigo 106 - D permite que o número de destaques seja aumentado até o dobro do previsto. O § 2º veda a sobreposição de lideranças, mas permite sua combinação. Já o §3º estabelece que, na votação pelo painel eletrônico, dois senadores e dois deputados terão cinco minutos cada para encaminhar suas posições, preferencialmente de forma alternada entre favoráveis e contrários ao veto.

Para que o veto seja rejeitado, é necessário o voto da maioria absoluta de ambas as Casas, ou seja, 257 deputados e 41 senadores, em votação aberta, conforme o artigo 106 - B do RCCN. Caso o veto total seja mantido, a Presidência da República é comunicada e o projeto arquivado. No caso dos vetos parciais mantidos, a lei segue em vigor sem os dispositivos vetados.

Se um veto for mantido por uma das Casas, não há necessidade de análise pela outra. No entanto, se for rejeitado, ele deve ser submetido à votação na Casa seguinte com a finalidade de observar o quórum de rejeição.



O que se pode concluir que a Constituição Federal e o Regimento Comum do Congresso Nacional buscam assegurar que a análise dos vetos ocorra dentro dos prazos constitucionais e de maneira equilibrada entre os Poderes. Porém, a prática legislativa pode não corresponder fielmente ao que está nos dispositivos devido às intensas negociações existentes e à necessidade de boa articulação do Chefe do Executivo com os parlamentares.

Diante da relação presente entre os dispositivos regimentais e a prática legislativa, vale destacar a Resolução nº 1 de 2013-CN, no artigo 106 §1º, que apresentou a obrigatoriedade da apreciação dos vetos devendo ocorrer na terça-feira de cada mês “impreterivelmente”, o que se manteve na Resolução nº 1 de 2015-CN, mas que também apresenta no §3º o sobrestamento da pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional “para qualquer outra deliberação, até a votação final do veto”, essas prescrições regimentais não tem sido seguidas e desse modo, vale a pena observar como tem sido deliberados os vetos presidenciais nos últimos quatro anos.

**3.3 Vetos recebidos no Senado Federal de 2021 a 2024 e a prática da deliberação dos vetos presidenciais**

Segundo os Relatórios da Presidência da República dos anos de 2021 a 2024, pode-se observar a quantidade de vetos recebidos no Congresso Nacional nos governos Bolsonaro e Lula III, os vetos mantidos, rejeitados, apreciados e aqueles que ficaram pendentes no final da Sessão Legislativa dos referidos anos, conforme o Quadro 1, organizado abaixo:

Quadro 1. Vetos Presidenciais - 2021 a 2024

| VETOS RECEBIDOS NO SENADO FEDERAL DE 2021 A 2024 |      |      |      |      |
|--------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Vetos                                            | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| Pendentes no início da Sessão Legislativa        | 237  | 236  | 229  | 233  |
| Recebidos no Congresso Nacional                  | 73   | 65   | 49   | 50   |
| Mantidos                                         | 35   | 32   | 21   | 9    |
| Mantidos parcialmente                            | 15   | 13   | 12   | 11   |
| Prejudicados                                     | -    | 3    | 1    | 1    |
| Rejeitados pelo Plenário                         | 25   | 24   | 11   | 5    |
| Total Apreciados                                 | 75   | 72   | 45   | 26   |
| Pendentes no final da Sessão Legislativa         | 235  | 229  | 233  | 257  |

Fonte: Relatórios da Presidência anos de 2021 a 2024.

De acordo com as informações presentes no quadro acima, percebe-se a baixa apreciação dos vetos pendentes, uma vez que no início de cada sessão legislativa se mantém elevado e praticamente inalterado o número ao longo dos anos: 237 (2021), 236 (2022), 229 (2023) e 233( 2024), chegando a 257 ao final de 2024, o que revela baixa produtividade do Congresso com relação à apreciação dos vetos



uma vez que o volume de vetos apreciados é sistematicamente inferior ao necessário para reduzir o estoque de vetos pendentes de deliberação.

Outro ponto que chama atenção é a diminuição do número de vetos apreciados: de 75 (2021) para 72 (2022), 45 (2023) e apenas 26 em 2024. A diferença entre vetos efetivamente apreciados mostra que o Congresso não tem acompanhado o fluxo de vetos emitidos pela Presidência, o que leva ao acúmulo.

Também é possível observar a redução no número de vetos rejeitados, com os números caindo de 25 (2021) para 24 (2022), 11 (2023) e apenas 5 em 2024. O que pode sugerir maior alinhamento político entre o Chefe do Executivo e o Congresso Nacional.

A quantidade de vetos rejeitados pelo Congresso Nacional, pode ser um sinalizador de que a relação entre o Presidente da República e os deputados e senadores estava conflituosa, com a agenda presidencial impactando ainda no número das Medidas Provisórias editadas nesses anos.

Os dados do Governo Bolsonaro, podem sugerir dificuldade de realizar coalizões com o parlamento. No ano de 2021, dos 73 vetos recebidos, 25 vetos foram rejeitados pelo Congresso Nacional e em 2022, dos 65 vetos recebidos, 24 vetos foram rejeitados pelos parlamentares.

A relação entre os vetos presidenciais e as coalizões entre o Chefe do Executivo e o Congresso Nacional, está ligada ao jogo político e à dinâmica da separação e equilíbrio entre os Poderes. Considerando que o Brasil adota o presidencialismo de coalizão, no que diz respeito à governabilidade, é importante que o Presidente da República forme alianças com partidos do Congresso para garantir apoio às suas propostas legislativas. Quando essa coalizão é forte, o Chefe do Executivo tende a vetar menos projetos aprovados pelo Congresso, pois há um alinhamento nas pautas

Quando o Congresso aprova leis contrárias à agenda de governo do Presidente da República, especialmente se forem propostas por partidos de oposição ou fora da base aliada, o veto será utilizado como freio político e se o Presidente da República veta uma proposta, mas não tem apoio suficiente do Congresso, esse veto será rejeitado. Por isso, alguns dados podem indicar conflitos ou desalinhamentos entre Executivo e Legislativo.

Os dados do Governo Lula III, ainda que com certa diminuição do número de projetos recebidos e rejeitados, sendo em 2023, dos 49 vetos recebidos, 11 vetos foram rejeitados e em 2024, dos 50 vetos recebidos, apenas 5 vetos foram rejeitados, o governo apresentou também a necessidade da boa comunicação com o Congresso para que o Chefe do Executivo mantivesse a sua agenda legislativa.

Até abril de 2025, ainda não foi realizada a primeira Sessão Conjunta para deliberação dos vetos presidenciais, sob a presidência do novo Presidente do Congresso, Senador Davi Alcolumbre. Os vetos com seus diversos âmbitos temáticos, sendo educação, saúde, economia, segurança pública, meio ambiente entre outros, são em grande maioria parciais, sendo apenas 7 vetos totais conforme dados do site do Congresso Nacional.



Diante dessa realidade, percebe-se que a apreciação de um veto presidencial pelo Congresso Nacional pode ter um processo diferente dos prazos estipulados, convertendo-se em um processo mais demorado e político. Embora a Constituição e o Regimento Interno do Congresso Nacional estabeleçam os ritos, existem as negociações entre o governo e o parlamento.

No que se refere ao trancamento da pauta, nota-se que a prática do adiamento indefinidamente da análise de vetos é o que tem ocorrido atualmente, deixando-os na fila por meses ou anos, tomando como base os 55 vetos pendentes de deliberação até março de 2025, segundo a página do Congresso Nacional.

A existência de vários vetos pendentes no final de cada Sessão Legislativa pode ocorrer devido a falta de prioridade política, pois o Congresso Nacional costuma priorizar pautas com maior apelo público ou interesse do governo e de sua base, deixando a apreciação dos vetos em segundo plano, uma vez que os vetos por vezes não geram repercussão imediata e assim não recebem atenção proporcional à sua importância institucional. Há também a complexidade na apreciação, uma vez que alguns vetos são complexos, envolvem muitos dispositivos e articulação política, além da acumulação dificultar a apreciação regular, especialmente em Sessões Conjuntas que dependem dos acordos entre as Casas legislativas. E por último, há a possibilidade da inércia ser uma estratégia política pois vetos polêmicos são muitas vezes postergados intencionalmente, em nome da governabilidade e da manutenção de alianças políticas.

O cenário evidencia nesse sentido uma fragilidade do controle legislativo sobre o Executivo, com o Congresso Nacional não exercendo de forma tempestiva e eficaz sua competência constitucional de apreciar os vetos.

Desse modo, percebe-se que a apreciação dos vetos presidenciais é marcada pelas pressões e interações entre os Poderes, o que abre espaços para inovações dentro do processo legislativo, dentre elas vale mencionar um fenômeno interessante que é o de apropriação de agenda legislativa que também pode ser utilizada pelo Chefe do Executivo por meio do poder de veto.

#### **4. APROPRIAÇÃO DE AGENDA LEGISLATIVA E OS VETOS PRESIDENCIAIS**

Ao abordar os vetos presidenciais, importa mencionar brevemente como esta proposição pode ainda ser utilizada pelo Presidente da República como uma via para a apropriação da agenda legislativa.

Essa definição aparece segundo o entendimento de Silva e Araújo (2010), diante da constatação de que com frequência o Poder Executivo se apropria do conteúdo de projetos de lei elaborados por parlamentares, e os apresenta como medidas provisórias ou projetos de lei de sua iniciativa.

O veto, segundo Silva (2018), é um instituto que acentua a condição de centralização da agenda nas mãos do presidente. Segundo o entendimento do autor, o uso do poder de veto presidencial no Brasil, pode não ser apenas um mecanismo de rejeição legislativa, mas também uma variação do fenômeno de apropriação da agenda legislativa. Essa variação consiste na atuação do Chefe do Executivo de utilizar os vetos como forma de “recomeço do jogo legislativo”, quando impede a



aprovação da proposta do projeto de lei do Congresso e apresenta sua própria versão sobre a matéria vetada.

A apropriação de agenda legislativa pelo Executivo é uma estratégia que em vez de simplesmente rejeitar projetos indesejáveis, o Presidente da República pode vetá-los e reapresentá-los com modificações, existindo dois eixos de análise no modelo analítico de Silva (2014): 1) a motivação do presidente, na qual a razão política determinará o tipo de apropriação; e 2) as características da apropriação, como subsídios para avaliar seu poder de agenda.

Silva (2018) conclui que este fenômeno de apropriação por meio dos vetos presidenciais faz parte do poder de agenda condicional, conforme definição de Tsebelis e Alemán (2005), quando o presidente pode modificar propostas do Poder Legislativo antes da sanção, e de Cameron (2000) em que na teoria de *veto bargaining*, o presidente usa o veto como ferramenta de negociação com o Congresso.

Mas e no caso do projeto de lei que foi vetado integralmente pelo Presidente da República e rejeitado pelo Congresso Nacional, mas resultou na edição de medida provisória com os dispositivos revogados? O caso poderia ser considerado um fenômeno de apropriação de agenda legislativa ou de Interferência de Poderes? Para responder a esse questionamento, vale a pena analisar o referido caso que motivou a escrita do presente trabalho.

#### **4.1 O Veto nº 38 de 2023 e a edição da Medida Provisória nº 1202, de 2023: O caso do “segundo veto”?**

Diferente da apropriação legislativa, segundo Silva (2018), em que o presidente veta para depois se apropriar da agenda do Poder Legislativo, o caso do Veto nº 38 de 2023, chama atenção por resultar na edição de uma Medida Provisória revogando a decisão da rejeição do veto pelo Congresso Nacional.

O Projeto de Lei, PL nº 334/2023, de autoria do Senador Efraim Filho (União-PB), que tratava da prorrogação da desoneração da folha de pagamento, aprovado pelo Congresso Nacional foi remetido à sanção em outubro de 2023, cumprindo o disposto no artigo 66, da Constituição Federal (CF) e nos artigos 324 do Regimento Interno do Senado (RISF) e artigo 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

O Presidente da República, cumprindo o que dispõe no artigo 66 da (CF), que trata do veto presidencial, encaminhou ao Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, a Mensagem nº 619, de novembro de 2023, vetando integralmente a referida matéria.

O Veto nº 38/2023, começou a tramitar, sendo deliberado em dezembro do mesmo ano. O Congresso decidiu pela rejeição do veto e envio à promulgação, o que deu origem à Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, conforme o rito tradicional das matérias rejeitadas totalmente, que após a derrubada se convertem em lei. No entanto, o Presidente da República, no dia seguinte à publicação da lei, editou a Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, revogando dispositivos da



lei recente que continham o resultado da deliberação da rejeição do veto pelo parlamento brasileiro.

O Presidente da República no caso, não vetou para depois apresentar um projeto de lei de sua autoria, ou editou a Medida Provisória para redefinir o jogo legislativo, ele exerceu o que poderia ser chamado de “segundo veto”, ao editar a Medida Provisória que revogava um veto já rejeitado, encaminhado à promulgação e convertido em lei.

A reação dos parlamentares foi a de que a edição da Medida Provisória era inconstitucional, uma vez que o Presidente da República se apropriara de um tema que deveria ter sido reservado para tramitação por meio de um projeto de lei.

O Presidente Rodrigo Pacheco, findado o prazo dos primeiros 60 dias de deliberação da MPV nº 1.202 de 2023, apresentou uma inovação com a publicação de uma Decisão que prorrogava apenas parte da referida Medida Provisória, ao invés do Ato de Prorrogação, como maneira de manter o devido processo legislativo, seguindo a definição mencionada por Pinheiro (2021),<sup>1</sup> quanto a “preservar a própria regularidade e legitimidade do processo de válida formação dos atos emanados do Poder Legislativo”.

Na referida Decisão, o Presidente do Congresso Nacional, apresentou algumas considerações constitucionais e regimentais que fundamentavam a escolha da prorrogação de apenas parte da medida provisória.

No que trata do caso específico, no exercício de suas competências e atribuições constitucionais e regulamentares, o Presidente do Congresso Nacional na Decisão mencionada, apresenta<sup>2</sup>:

“[...] CONSIDERANDO que em 27 de dezembro de 2023 foi promulgada a Lei nº 14.784, decorrente da rejeição do Veto nº 38/2023 referente à desoneração da folha de pagamento; **CONSIDERANDO que o poder de editar medidas provisórias não pode ter o condão de frustrar prontamente uma decisão tomada pelo Poder Legislativo no processo legislativo, de verdadeira revisão da rejeição do veto, em evidente conflito com o princípio da separação dos poderes**, entendimento também referendado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.232, Relatora Ministra Carmen Lúcia; [...] DECIDO, no exercício da competência atribuída ao Presidente do Congresso Nacional, em observância aos termos constitucionais e regimentais que dispõem sobre a tramitação, sobre os prazos de eficácia

<sup>1</sup> Quando Pinheiro (2021) menciona o MS 22.503, do relator para Ac. Ministro Maurício Corrêa, no julgado em 8/5/1996, voto do ministro Celso de Mello, p. 80, quanto a “preservar a própria regularidade e legitimidade do processo de válida formação dos atos emanados do Poder Legislativo”, sendo esse um dos sentidos do devido processo legislativo e o primeiro sentido dos três citados por Pinheiro, sendo que esse possibilita a atribuição de legitimidade ativa aos parlamentares para questionarem, via mandado de segurança, eventuais atos praticados durante o processo legislativo contrários à Constituição, ou seja, quando abre-se a possibilidade do controle judicial de constitucionalidade previamente ao momento de promulgação do ato legislativo.

<sup>2</sup> A Decisão completa pode ser acessada na tramitação da referida matéria no site do Congresso Nacional. Disponível no link: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9574795&ts=1726090192593&disposition=inline>



e sobre a prorrogação das Medidas Provisórias, em especial ao art.62 da Constituição Federal, à Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002 e ao inciso XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, que a Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, publicada no Diário Oficial da União no dia 29, do mesmo mês e ano, têm sua vigência prorrogada pelo período de sessenta dias, à exceção de seus arts. 1º, 2º e 3º e do inciso II do art. 6º, com suas respectivas alíneas, bem como faz saber que esses dispositivos tiveram seu prazo de vigência encerrado no dia 1º de abril de 2024, por consequência voltando a vigorar, a partir dessa data o § 17, do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.”

A crítica do Presidente Rodrigo Pacheco, destacada acima faz referência à utilização da medida provisória como uma forma de anular uma decisão recente do Congresso Nacional, uma vez que o Presidente da República tem a prerrogativa de editar medidas provisórias e essas têm força de lei e produzem efeitos imediatos, mas não deve ser utilizada para “desfazer” uma decisão legítima do parlamento, especialmente após uma análise regular do processo legislativo que votou pela rejeição do veto. E por isso, o Presidente do Congresso, Senador Rodrigo Pacheco, considerou a ação “em evidente conflito com o princípio da separação dos Poderes”, pois o Executivo estaria com essa medida ultrapassando a esfera de competência do Legislativo.

O ocorrido com o projeto de lei, que culminou na mensagem de veto integral aposto ao projeto e na edição da medida provisória, sinaliza que a prerrogativa presidencial de veto foi utilizada de forma ampliada, além dos limites constitucionais, uma vez que ele apresentou o veto e depois editou a medida provisória para “vetar novamente” ao revogar a lei por meio da edição da medida provisória. Desse modo, a decisão da não prorrogação da Medida Provisória nº 1202, de 2023, pelo Presidente do Congresso Nacional se tratou de uma reação legítima para essa circunstância.

Segundo Valter de Souza Lobato e Pedro Henrique Esteves Fonseca, ocorreu no presente caso uma inversão do processo legislativo e democrático. Os autores reforçam a não observância ao disposto no artigo 62, quanto a irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa e também ao entendimento do STF, na ADI 2010, do Ministro Celso de Mello, de que o Presidente da República, sob pena de ofensa ao princípio da separação de poderes e transgressão à integridade da ordem democrática, não pode valer-se de medida provisória para disciplinar matéria que já tenha sido objeto de projeto de lei anteriormente rejeitado na mesma sessão legislativa, tampouco diante da rejeição de veto aposto no intervalo de um dia.

O entendimento neste trabalho para o referido caso é o de que se tratou de uma distorção da ideia original do veto, uma vez que a palavra final cabe ao Legislativo, e há a interferência direta de Poderes quando o Executivo, por meio da edição da Medida Provisória buscou assumir a função de “fazer” leis.

O Presidente da República pode utilizar do veto para impedir dispositivos contrários aos seus interesses, mas o veto deve ser apresentado a um projeto de lei e não há uma lei que já entrou em vigor. Diante da rejeição do Congresso aos vetos totais ou parciais, é legítimo que cada dispositivo retorne ou que seu texto completo



se converta em lei sem que sejam editadas medidas provisórias que revoguem as decisões do parlamento, uma vez que as medidas têm finalidade própria, conforme o artigo 62 da Constituição Federal e não devem ser utilizadas para derrubar uma decisão do Congresso que já havia sido rejeitada.

Assim sendo, tratou-se de um caso isolado e inédito dentro do processo legislativo e grande parte dos doutrinadores considerou esse ato uma violação ao princípio da separação dos poderes e uma “afronta” à função contramajoritária do veto presidencial.

A controvérsia alcançou o Supremo Tribunal Federal (STF), após a ação proposta pela Advocacia-Geral da União (AGU) que suscitou as manifestações do Senado Federal, da Procuradoria-Geral da República (PGR), da própria AGU e do STF, uma vez que para a AGU, devido ao teor da matéria se tratar de orçamento, que tratava da desoneração da folha de pagamento, representava riscos para as contas públicas, gerando grande impacto fiscal. No que diz respeito ao STF<sup>3</sup>, em decisão liminar, o Ministro Cristiano Zanin acolheu os argumentos da AGU e suspendeu a eficácia da lei oriunda da rejeição do veto, entendendo que a medida violava os princípios da responsabilidade fiscal. O Senado, representado pelo Presidente Senador Rodrigo Pacheco, defendeu que a edição de medida provisória logo após a derrubada do veto frustra a vontade soberana do Congresso Nacional e compromete a separação e harmonia entre os poderes.

Desse modo, percebe-se que a interferência de poder compromete a harmonia e o equilíbrio dos Poderes previstos na Constituição Federal de 1988. Embora o sistema de freios e contrapesos seja essencial para evitar abusos de ambos, é fundamental, portanto, que cada Poder atue dentro de suas competências, respeitando os limites impostos no ordenamento jurídico, para garantir a estabilidade democrática e o adequado funcionamento do Estado.

## 5. CONCLUSÃO

Como foi visto no presente trabalho, o poder de veto presidencial, à luz da doutrina clássica e de alguns dos autores contemporâneos do Direito, demonstra a importância dessa ferramenta de controle dentro do sistema de freios e contrapesos.

Devido à separação de Poderes, o veto permite ao Presidente da República impedir que determinadas proposições legislativas entrem em vigor, seja

<sup>3</sup> Para situar o leitor, vale destacar que o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro Cristiano Zanin, em abril de 2024, se manifestou a respeito da desoneração da folha de pagamento ao analisar a constitucionalidade da Lei nº 14.784/2023.

Em sua decisão Zanin suspendeu trechos da lei que prorrogavam a desoneração até 2027, argumentando que a norma não apresentou a estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pela Constituição para a criação de despesas obrigatórias. Ele destacou que a ausência dessa avaliação poderia comprometer o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade das contas públicas, justificando a intervenção do STF para assegurar a compatibilidade da legislação com a Constituição Federal.

Após as manifestações do Senado Federal e da Advocacia Geral da União, Zanin reconsiderou parcialmente sua decisão, suspendendo os efeitos da liminar por 60 dias. Essa medida visava garantir que o Poder Executivo e o Poder Legislativo buscassem uma solução consensual para a questão da desoneração da folha de pagamento. Zanin enfatizou que essa abordagem dialogada favorece a realização do princípio democrático e contribui para a sustentabilidade das contas públicas.

Até o presente, segundo informações da página do STF, disponíveis no site: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=7633>

a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7633/DF, aguarda julgamento.

Desse modo, sugere-se que a controvérsia entre Executivo e Legislativo foi solucionada por meio de acordo entre os Poderes mediado pelo STF, resultando no PL nº 1.847, de 2024, que estabeleceu um regime de transição para a reoneração gradual da folha de pagamento entre 2025 e 2028 o que pode ser um bom caso a ser estudado em futuros trabalhos.



por inconstitucionalidade, seja por contrariedade ao interesse público ou sua agenda de governo.

No entanto, a última palavra sobre a legislação deve pertencer ao Congresso Nacional, que pode rejeitar o veto total e promulgar a lei originalmente aprovada por uma de suas Casas. Esse processo reflete a necessidade de articulação entre as Casas e o Governo, bem como ao equilíbrio entre cada Poder, garantindo que as decisões a respeito das leis não fiquem somente nas mãos do Poder Executivo.

A análise do histórico de deliberação dos vetos presidenciais no Governo Bolsonaro e Lula III, demonstram que embora o Chefe do Executivo utilize essa prerrogativa como participante do processo de desenvolvimento das leis, segundo Carvalho Neto (1992), o Congresso deve seguir cumprindo o seu papel de revisor das decisões das matérias vetadas, nas quais as votações correspondem a um peso político significativo na decisão de manter ou rejeitar, tornando-a por vezes um termômetro relevante das relações entre os poderes.

Em diversos momentos, a rejeição dos vetos demonstra a autonomia do Congresso na representação dos interesses da sociedade, mesmo diante de resistências do Poder Executivo. O caso analisado, no qual o veto total foi rejeitado pelo Congresso, mas posteriormente teve sua lei revogada por meio de uma medida provisória, ilustra como o Executivo tentou utilizar seus instrumentos normativos para influenciar na legislação e frustrar a decisão do parlamento.

Esse tipo de interferência levanta questionamentos sobre a conduta de edição de medidas provisórias como resposta às decisões legislativas, sendo que essa tem finalidade própria pelo ordenamento jurídico, não sendo o caso de influenciar em decisões anteriormente deliberadas pelo parlamento brasileiro. Embora o Executivo tenha a prerrogativa de editar medidas provisórias, nos casos de relevância e urgência, seu uso para contornar decisões do Congresso pode comprometer a harmonia entre os poderes. A depender do contexto, o meio pode ser encarado como uma tentativa de concentração de poder nas mãos do Chefe do Executivo, em detrimento da função típica do Poder Legislativo.

Desse modo, tornam-se fundamentais as reflexões e os trabalhos sobre o equilíbrio entre os Poderes, bem como dos limites institucionais do veto presidencial e das medidas provisórias, uma vez que o poder de legislar têm sua essência no Poder Legislativo, que é quem deve garantir que as normas jurídicas reflitam as necessidades da sociedade.



## REFERÊNCIAS

CARVALHO NETO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo** – Belo Horizonte. Del Rey, 1992.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional/** João Trindade Cavalcante Filho – 7ª ed, ver, atual. E ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo Legislativo**. 3. ed. São Paulo:Saraiva, 2012.

LOBATO, Valter de Souza e FONSECA, Pedro Henrique Esteves, **Atropelo do devido processo Legislativo na MP 1202 impõe sua devolução**. Jota, Artigos, 02 jan. 2025.

MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**, 9ª edição, Editora Saraiva, 2014.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do Espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leoncio Martins Rodrigues. 2. ed. rev. Brasília: UnB, 2004.

PINHEIRO, Victor Marcel, **3 sentidos do devido processo legislativo e o julgamento do RE 1.297.884 pelo STF**, Conjur, 2021.

SENADO, **Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional, 2021**, Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2021> Acesso em: 20/03/2025 às 20:50.

SENADO, **Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional, 2022**, Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2022> Acesso em: 21/03/2025 às 14:06

SENADO, **Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional, 2023**, Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2023> Acesso em: 21/03/2025 às 14:30

SENADO, **Relatório da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional, 2024**, Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2024> Acesso em: 21/03/2025 às 15:10

SILVA, José Afonso da, em seu livro **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.



SILVA, José Afonso da, **Processo Constitucional e Formação das Leis**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely M. V. G. **Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?** Textos para Discussão (Senado Federal), v. 76, p. 1-37, 2010.

SILVA, Rafael Silveira e. **A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial**. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 217, p. 13-33, jan./mar. 2018.



## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pai amoroso por me dar saúde, sabedoria e me permitir trabalhar e estudar;

Agradeço à Nossa Senhora, pelo cuidado materno, proteção e tantas graças recebidas;

Agradeço ao meu orientador Prof. Rodrigo Ribeiro Bedritichuk, pela paciência e por todos os conhecimentos compartilhados;

Agradeço ao meu esposo Gustavo William, pelo incentivo, compreensão e cumplicidade;

Agradeço a minha filha Rebeca, que com a feliz notícia de sua existência no meu ventre fez com que eu driblasse as dificuldades e tivesse um combustível a mais para concluir esse trabalho;

Agradeço a cada um dos coordenadores de curso, Professora Ludmila, Professor Pérsio e Professor Carlos Alexandre, por toda paciência, atenção a cada aluno e por contribuir para a conclusão dessa Pós-graduação;

Agradeço a cada um dos professores, que compartilharam seus conhecimentos ao longo do curso;

Agradeço a cada um dos servidores, trabalhadores e estagiários do ILB, que desde os bastidores tornaram a escola, o ambiente e as aulas possíveis;

Agradeço aos chefes e colegas de trabalho da Secretaria de Expediente do Senado Federal – SEXPE, pela liberação para participar das aulas e pelo auxílio com as trocas de experiências vividas no Senado Federal que tornaram essa especialização possível;

Agradeço a minha mãe Raimunda, a minha irmã Sara e a minha irmã Maria de Lourdes, pelo carinho, amor e palavras de incentivo;

Agradeço especialmente, ao meu pai Sebastião, que com sua humildade, em sua bicicleta Monark azul me levando para a escola, me ensinou desde pequena que mesmo com todas as nossas dificuldades, com fé e honestidade podemos conquistar o mundo;

