



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Ana Paula Silva Braga

**VETOS PRESIDENCIAIS ANTERIORES À RESOLUÇÃO Nº 1/2013-CN SEM
APRECIÇÃO: Impactos na governabilidade e na segurança jurídica**

Brasília-DF
2025



Ana Paula Silva Braga

**VETOS PRESIDENCIAIS ANTERIORES À RESOLUÇÃO Nº 1/2013-CN SEM
APRECIÇÃO: Impactos na governabilidade e na segurança jurídica**

Monografia apresentada 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, na área de concentração de Direito Constitucional.

Área de Concentração: Direito Constitucional

Orientador: Dr. Paulo Fernando Mohn e Souza

Brasília-DF
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

Braga, Ana Paula Silva

Vetos Presidenciais Anteriores À Resolução 1/2013-CN Sem Apreciação: Impactos na governabilidade e na segurança jurídica/ Ana Paula Silva Braga. - Brasília, 2025.

Orientador: Dr. Paulo Fernando Mohn e Souza.

Trabalho de conclusão de curso (especialização) - curso de pós-graduação *lato sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar - Instituto Legislativo Brasileiro, 2025.

1. Vetos presidenciais; 2. inércia legislativa; 3. processo legislativo; 4. não apreciação

CDD 342.53



Ana Paula Silva Braga

**VETOS PRESIDENCIAIS ANTERIORES À RESOLUÇÃO Nº 1/2013-CN SEM
APRECIÇÃO: Impactos na governabilidade e na segurança jurídica**

Monografia apresentada 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, na área de concentração de Direito Constitucional.

Aprovado em Brasília, em 28 de abril de 2025, por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo Fernandes Mohn e Souza
ILB/Senado Federal

Profª Mª Kamila Rodrigues Rosenda Torri
ILB/Senado Federal



RESUMO

Esta monografia analisa os impactos institucionais da não apreciação dos vetos presidenciais protocolizados antes da Resolução nº 1/2013-CN, com foco nas consequências para a governabilidade, a segurança jurídica e o equilíbrio entre os Poderes. A pesquisa adota abordagem qualitativa e documental, com análise empírica de vetos pendentes, especialmente aqueles com relevante potencial de impacto jurídico, fiscal ou ambiental. Mais de uma década após a edição da norma, cerca de 1.450 dispositivos legislativos ainda não foram deliberados. O estudo revela que essa omissão configura uma anomalia constitucional persistente, que transcende falhas procedimentais e se consolida como estratégia de barganha política no contexto do presidencialismo de coalizão. A partir de uma amostra representativa de 457 dispositivos vetados, sistematizados em quatro categorias analíticas, a pesquisa propõe a criação de um regime excepcional para o estoque de vetos antigos, reforçando a necessidade de critérios técnicos, transparência deliberativa e responsabilidade institucional. A pesquisa também apresenta um novo marco regulatório (Apêndice B), voltado à restauração da coerência normativa e à preservação da eficácia do controle legislativo.

Palavras-chave: Vetos presidenciais; inércia legislativa; processo legislativo;



ABSTRACT

This monograph analyzes the institutional impacts of the failure to consider presidential vetoes filed before Resolution No. 1/2013-CN, focusing on the consequences for governability, legal certainty, and the balance between the branches of government. The research adopts a qualitative and documentary approach, with empirical analysis of pending vetoes, especially those with significant potential for legal, fiscal, or environmental impact. More than a decade after the enactment of the rule, approximately 1,450 legislative provisions have yet to be deliberated. The study reveals that this omission constitutes a persistent constitutional anomaly, which transcends procedural flaws and is consolidated as a political bargaining strategy in the context of coalition presidentialism. Based on a representative sample of 457 vetoed provisions, systematized into four analytical categories, the research proposes the creation of an exceptional regime for the stock of old vetoes, reinforcing the need for technical criteria, deliberative transparency, and institutional accountability. The research also presents a new regulatory framework (Appendix B), aimed at restoring regulatory coherence and preserving the effectiveness of legislative control.

Keywords: Presidential vetoes; legislative inertia; legislative process;



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O PROCESSO LEGISLATIVO E O VETO PRESIDENCIAL	10
2.1. Fundamentação Teórica e a Natureza do Veto Presidencial.....	11
2.2. O Veto Presidencial no Brasil: Modalidades e Aplicação.....	12
2.3. Apreciação dos Vetos pelo Congresso Nacional.....	12
3 APARENTE INAÇÃO, ESTRATÉGIA REAL: O USO POLÍTICO DA APRECIAÇÃO DOS VETOS NO BRASIL	14
4 O SURGIMENTO DO PROBLEMA: O ACÚMULO HISTÓRICO DOS VETOS E A OMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL	15
5 A INÉRCIA DO CONGRESSO E A JUDICIALIZAÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS	17
5.1. Principais Decisões do STF sobre Vetos Presidenciais.....	18
5.2. O Mandado de Segurança nº 31.816/DF: Pressão Judicial e Reforma Institucional...19	
5.2.1. Reação do Congresso e Tentativas de Contorno.....	20
5.2.2. O Desfecho no STF e a Solução Política.....	21
5.2.3. Consequências e Reflexos.....	22
6 A RESOLUÇÃO Nº 1/2013-CN E A TENTATIVA DE SOLUÇÃO PARA O ESTOQUE DE VETOS	22
6.1. Limitações e Ineficiência da Resolução nº 1/2013-CN.....	24
6.2. Outras Tentativas de Reforma e Persistência da Omissão Legislativa.....	25
7 A REJEIÇÃO DO VETO 08/2009: PRECEDENTE CRÍTICO DE INÉRCIA DELIBERATIVA NO CONGRESSO NACIONAL	25
7.1. Um Debate Fora do Tempo.....	26
7.2. Consequências da Rejeição Tardia.....	27
8 METODOLOGIA	28
9 ANÁLISE EMPÍRICA DO ESTOQUE DE VETOS PRESIDENCIAIS PRÉ-RESOLUÇÃO Nº 1/2013-CN	29
9.1. Vetos Prejudicados e a Ineficiência Legislativa.....	31
9.2. Vetos com Impacto Orçamentário e a Responsabilidade Fiscal.....	32
9.2.1. Vetos Relacionados a Renúncias Fiscais e Incentivos Tributários.....	32
9.2.2. Vetos Relacionados à Vinculação de Receitas e Distribuição de Recursos.....	33
9.2.3. Vetos Relacionados a Reajustes Salariais e Aposentadorias.....	34
9.2.4. Vetos Relacionados à Saúde e Educação.....	35
9.2.5. Vetos Relacionados ao Setor Rural e ao Equilíbrio Fiscal.....	36
9.3. Vetos com Impacto Ambiental e a Governança Climática.....	37
9.4. Vetos com Impactos Sociais e Jurídicos.....	38
9.5. Considerações Finais da Análise Empírica: Vetos “Esquecidos” e Riscos Institucionais Persistentes.....	40
10 VIGÊNCIA NORMATIVA E DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA TARDIA: DESAFIOS JURÍDICOS E FISCAIS DA REJEIÇÃO DE VETOS ANTIGOS.....	42
11 A GESTÃO DA PAUTA DOS VETOS “ESQUECIDOS” PELO CONGRESSO: ENTRE A TÉCNICA DELIBERATIVA E A LÓGICA POLÍTICA	44



12 CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	48
APÊNDICE A – TABELAS E DADOS EMPÍRICOS	50
APÊNDICE B – PROPOSTA DE RESOLUÇÃO.....	53



1. INTRODUÇÃO

Quais são as consequências institucionais da permanência de vetos presidenciais sem apreciação pelo Congresso Nacional por mais de uma década? De que maneira essa inércia compromete a previsibilidade normativa, enfraquece a segurança jurídica e permite manipulações político-institucionais?

A deliberação sobre os vetos presidenciais é essencial para o equilíbrio entre os Poderes no sistema democrático brasileiro. Embora o art. 66, § 4º, da Constituição Federal de 1988 estabeleça um prazo de até 30 dias para sua apreciação, esse limite tem sido frequentemente ignorado pela prática legislativa, revelando um descompasso entre a norma e sua efetividade.

Destaca-se, nesse contexto, o acúmulo de vetos anteriores à edição da Resolução nº 1/2013-CN. Embora tal norma tenha sido editada após decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal (STF), no Mandado de Segurança nº 31.816/DF — que determinou a apreciação cronológica dos vetos — sua aplicação não teve efeito retroativo. O art. 2º da Resolução limitou sua vigência aos vetos editados a partir de 1º de julho de 2013. Como resultado, mesmo após mais de dez anos, cerca de 1.450 vetos anteriores à Resolução permanecem pendentes, compondo um passivo legislativo substancial nas prateleiras do Congresso Nacional.

Esse estoque de vetos não apreciados transcende o aspecto meramente formal do processo legislativo. A omissão na deliberação compromete a efetividade da função legislativa, gera incertezas jurídicas e permite a manipulação da pauta conforme interesses conjunturais. A derrubada tardia de vetos, como no caso emblemático do Veto nº 08/2009 — cuja rejeição, após 12 anos, implicou impacto fiscal imediato de R\$ 2,8 bilhões sem previsão orçamentária — evidencia os riscos dessa postergação.

A ausência de critérios claros e de diretrizes normativas para a apreciação desses vetos acumulados configura um impasse institucional. A indefinição sobre o destino desses dispositivos pode conduzir a decisões casuísticas e politicamente orientadas. O que deveria ser um mecanismo de equilíbrio entre os Poderes transforma-se, assim, em fator de instabilidade normativa e paralisia legislativa.

Apesar de sua relevância, o tema permanece subexplorado tanto na esfera política quanto na produção acadêmica. A literatura jurídica tende a concentrar-se na constitucionalidade das normas promulgadas, negligenciando a etapa que a antecede, especialmente no que se refere à apreciação dos vetos, sobretudo em sua dimensão institucional, fiscal e de governabilidade. Quando tratado, o tema aparece de forma descritiva e superficial, sem aprofundamento dos efeitos jurídicos e políticos da não apreciação.

Diante desse cenário, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: **Como o estoque de vetos presidenciais acumulados por força da Resolução nº 1/2013-CN e ainda não apreciados impacta a governabilidade, a segurança jurídica e o orçamento público no Brasil?** Para tanto, tem-se como objetivo geral analisar os riscos e impactos da permanência desses vetos sem deliberação, com foco na estabilidade normativa, no equilíbrio entre os Poderes e nas implicações orçamentárias.

Para alcançar esse propósito, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- (i) investigar os fatores históricos e políticos que levaram ao acúmulo de vetos até a Resolução nº 1/2013-CN;

- (ii) analisar os impactos da apreciação tardia sobre a segurança jurídica e a estabilidade normativa;

- (iii) examinar o papel do poder de pauta na gestão dos vetos e sua influência sobre a governabilidade; e



(iv) avaliar as consequências fiscais da derrubada tardia de vetos e seu impacto no orçamento público.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base na análise documental de fontes normativas (Constituição Federal de 1988, Regimento Comum do Congresso Nacional, Resolução nº 1/2013-CN), registros legislativos e decisões do Supremo Tribunal Federal. A amostragem selecionada compreende cerca de 30 % do total de 1.450 vetos presidenciais emitidos até julho de 2013 ainda não apreciados pelo Congresso Nacional, priorizando aqueles com expressiva repercussão jurídica, política ou fiscal. A fundamentação teórica baseia-se em autores do Direito Constitucional e da Ciência Política, buscando ampliar a interdisciplinaridade da análise.

Ao investigar essa problemática, este estudo propõe-se a ir além da simples identificação do acúmulo de vetos não apreciados. Busca-se compreender as origens, os desdobramentos políticos e institucionais dessa omissão deliberada, de modo a fomentar uma reflexão crítica sobre os desafios que esse estoque impõe ao funcionamento do Estado brasileiro. A pesquisa também pretende ampliar o escopo da produção acadêmica no campo jurídico, deslocando o foco tradicional da doutrina — centrado na constitucionalidade das normas promulgadas — para a etapa anterior do processo legislativo, valorizando o debate sobre a deliberação como condição de validade e eficácia normativa.

Mais do que uma análise retrospectiva, esta monografia oferece uma proposta normativa concreta, sistematizada no Apêndice B, que apresenta um marco regulatório excepcional para apreciação dos vetos antigos ainda pendentes. A proposta visa restaurar a coerência institucional, instituir critérios técnicos e objetivos de deliberação, reforçar a transparência no processo legislativo e recompor a eficácia do sistema de freios e contrapesos no presidencialismo de coalizão.

A escassa atenção dedicada, no plano comparado, à postergação deliberada da apreciação de vetos revela um hiato na literatura institucional sobre processo legislativo. Ao propor uma leitura crítica do veto como instrumento de barganha seletiva no presidencialismo de coalizão, o presente estudo não apenas tensiona a abordagem clássica do sistema de freios e contrapesos, como também lança luz sobre uma disfunção legislativa até então sem registro em democracias consolidadas.

Esta pesquisa está estruturada em onze capítulos, além desta introdução. O capítulo seguinte trata dos fundamentos constitucionais do veto presidencial. No terceiro, discute-se o uso estratégico da inércia deliberativa. O quarto analisa o acúmulo histórico de vetos e a omissão sistemática do Parlamento. O quinto aborda a judicialização da matéria e a atuação do Supremo Tribunal Federal. O sexto avalia a Resolução nº 1/2013-CN. O sétimo examina o caso do Veto nº 08/2009, cuja rejeição, após doze anos, gerou impactos orçamentários e institucionais relevantes. O oitavo expõe os critérios metodológicos utilizados. O nono apresenta a análise empírica de 30% dos vetos não apreciados. O décimo discute os efeitos retroativos da derrubada de vetos. O décimo primeiro trata da definição de pauta dos vetos “esquecidos”. Por fim, o décimo segundo capítulo traz as conclusões, as limitações do estudo e recomendações de aperfeiçoamento institucional.

2. O PROCESSO LEGISLATIVO E O VETO PRESIDENCIAL

A dinâmica entre os Poderes no Brasil caracteriza-se por uma relação de interdependência e disputa por protagonismo político. Nesse contexto, o processo legislativo desempenha papel essencial na organização do Estado e na harmonia entre os Poderes, pois a formação das leis é



um ato complexo que exige a aprovação pelas Casas Legislativas, seguida da sanção presidencial ou, eventualmente, da superação de um veto pelo Congresso Nacional.

O veto presidencial configura-se como um mecanismo essencial do sistema de freios e contrapesos, conferindo ao chefe do Executivo a prerrogativa de manifestar discordância em relação a projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional. Além de atuar como controle jurídico e político, o veto funciona como instrumento estratégico na proteção da agenda governamental, permitindo ao presidente influenciar o conteúdo normativo conforme suas diretrizes políticas e administrativas.

2.1. Fundamentação Teórica e a Natureza do Veto Presidencial

A teoria política contemporânea reconhece o veto presidencial como forma de participação negativa do Executivo no processo legislativo, exercendo função de controle jurídico e político sobre a produção normativa. Essa concepção remonta à clássica teoria da separação dos poderes, conforme Montesquieu (2005), que identificava o veto como mecanismo essencial no sistema de freios e contrapesos, destinado a prevenir abusos institucionais e preservar a estabilidade entre os Poderes do Estado. Nesse sentido, Torri (2020) resgata o pensamento de Mário Casasanta, segundo o qual o veto cumpre a função de conter eventuais excessos do Legislativo, uma vez que “o poder incumbido de formular as normas, o Legislativo, poderia fazer tábula rasa dos demais poderes, se nada o contivesse.”

No ordenamento brasileiro, a doutrina jurídica apresenta diferentes interpretações sobre o instituto. Para Moraes (2018), o veto é a manifestação formal de discordância do Presidente da República quanto a um projeto de lei aprovado pelo Legislativo. Santana (1997) o define como “sanção negativa”, enquanto Temer (2017) o classifica como um direito constitucional do Chefe do Executivo.

As divergências doutrinárias estendem-se à natureza jurídica do veto. Moraes (2018) aponta três principais correntes: aquela que o entende como direito do Executivo; outra que o vê como poder autônomo; e, por fim, a que o qualifica como poder-dever do Presidente. Silva (2017), por sua vez, destaca que o veto transcende o controle de constitucionalidade, pois também se fundamenta na conveniência político-administrativa, conferindo discricionariedade ao Executivo.

Outro ponto de debate refere-se à natureza legislativa ou executiva do veto. Apesar de exercido pelo Presidente, prevalece o entendimento de que se trata de ato legislativo, uma vez que interfere diretamente na formação da norma jurídica. José Afonso da Silva argumenta que o veto é parte do processo legislativo, especialmente por estar sujeito à deliberação do Congresso Nacional, reforçando o equilíbrio institucional.

Torri (2020) analisa as principais abordagens doutrinárias e conclui que o uso do termo “poder” nas Constituições brasileiras denota uma opção terminológica carregada de significado jurídico e político. Essa escolha fortalece a leitura do veto como prerrogativa do Presidente, e não como obrigação funcional. Nessa perspectiva, o veto é compreendido como instrumento legislativo de controle, exercido de forma discricionária, mas submetido aos limites constitucionais e à devida fundamentação, seja por inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público.

Porém, a literatura jurídica ainda negligencia a análise do veto em sua dimensão estratégica, especialmente no contexto do presidencialismo de coalizão. O acúmulo de vetos não



apreciados, como mostra Freitas (2013), está associado a práticas recorrentes de barganha, nas quais o adiamento da deliberação transforma-se em moeda de troca. Assim, mais do que instrumento de controle, o veto adquire natureza tática no jogo político interinstitucional.

2.2. O Veto Presidencial no Brasil: Modalidades e Aplicação

O veto pode ser total ou parcial. O primeiro ocorre quando o Presidente da República rejeita integralmente o projeto aprovado pelo Congresso Nacional. O segundo, uma peculiaridade do sistema brasileiro, incide sobre partes específicas da norma (artigos, parágrafos, incisos ou alíneas), conforme o art. 66, § 2º da Constituição Federal, vedada sua aplicação a palavras isoladas.

O veto parcial foi introduzido pela Emenda Constitucional de 1926 e regulamentado posteriormente para evitar abusos. Embora o veto total represente uma discordância ampla em relação ao projeto de lei, o veto parcial pode gerar impasses políticos e institucionais, especialmente quando incide sobre dispositivos essenciais da norma. Ambas as modalidades podem acarretar custos políticos para o presidente da República, uma vez que sua decisão está sujeita à deliberação do Congresso Nacional, que detém o poder de derrubá-los. No caso de vetos parciais, os dispositivos restaurados pelo Congresso são integrados à lei anteriormente sancionada, compondo um único diploma legal.

Ferreira Filho (2012) destaca que o veto parcial surgiu para enfrentar o problema das chamadas “caudas orçamentárias” — dispositivos estranhos incluídos em projetos financeiros. Nesses casos, o veto parcial permite excluir trechos indesejáveis sem inviabilizar o projeto como um todo. Contudo, o autor também alerta para o uso abusivo desse instrumento, com alterações de sentido da norma original por meio do veto de termos pontuais, prática combatida pela Emenda Constitucional nº 17/1965, que determinou que o veto parcial só poderia incidir sobre dispositivos inteiros.

Torri (2020) observa que, ao ocorrer o veto parcial, apenas a parte não vetada entra em vigor de imediato, enquanto o restante permanece suspenso até deliberação do Congresso. Essa fragmentação normativa pode gerar incertezas quanto ao real alcance e à coerência da lei, comprometendo a segurança jurídica e a previsibilidade no ordenamento.

Além disso, o uso reiterado do veto, aliado ao descumprimento do prazo constitucional de 30 dias para sua apreciação, permite ao Executivo exercer controle político sobre trechos específicos de normas, o que pode enfraquecer a função legislativa e desvirtuar o sistema de freios e contrapesos e fortalecer a percepção de seu uso como mecanismo de negociação política.

2.3. Apreciação dos Vetos pelo Congresso Nacional

Nos termos do art. 66, § 4º da Constituição, o Congresso Nacional deve deliberar sobre os vetos em até 30 dias, em sessão conjunta. A rejeição exige maioria absoluta de votos em ambas as Casas. Se o veto for mantido na primeira Casa que deliberar, o processo é encerrado; caso contrário, se rejeitado em ambas as Casas, o texto anteriormente suprimido é incorporado à norma e passa a integrar o ordenamento jurídico, mediante promulgação.

A Resolução nº 1, de 2015, do Congresso Nacional, introduziu o art. 106-B no Regimento Comum, instituindo a votação por cédula nominal como forma padrão para a deliberação de vetos presidenciais. Essa modalidade visa aumentar a transparência e a celeridade do processo



deliberativo, permitindo que o parlamentar manifeste seu voto de maneira individualizada, embora agrupada por projeto vetado. As cédulas identificam nominalmente os votantes e apresentam todos os vetos constantes da Ordem do Dia, organizados conforme o projeto de lei a que se referem.

Apesar de também ser uma forma de votação nominal, a votação por cédula distingue-se daquela realizada por meio de painel eletrônico, na medida em que possibilita a manifestação coletiva de votos, especialmente útil em deliberações que envolvem múltiplos vetos. Ainda assim, preserva-se a rastreabilidade e a individualização dos votos, conforme exigido pelo art. 43 do Regimento Comum, que estabelece o cômputo separado das deliberações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A mesma resolução consolidou a votação nominal eletrônica como prática ordinária, reforçando os princípios de publicidade e eficiência. A deliberação passou a ocorrer simultaneamente nas duas Casas do Congresso Nacional, embora a apuração dos votos siga a ordem definida no § 2º do art. 43 do Regimento: inicia-se na Câmara dos Deputados, salvo nos casos em que o projeto de lei vetado tenha origem no Senado, hipótese em que a apuração se inicia nesta Casa.¹

Apesar dos avanços proporcionados por essa medida, Torri (2020) retoma a crítica de Ferreira Filho, que lamenta o fim da votação secreta, por entender que esta garantia maior independência parlamentar frente a pressões do Executivo, assegurando-lhes maior liberdade de julgamento e reforçando a independência do Congresso Nacional no processo de controle legislativo.

Após a rejeição do veto, cabe ao Presidente da República promulgar os dispositivos restaurados em até 48 horas. Caso não o faça, essa atribuição é transferida ao Presidente do Senado Federal e, subsidiariamente, ao seu Primeiro Vice-Presidente, nos termos do art. 66, §§ 5º a 7º, da Constituição, e do art. 52, II, do Regimento Interno do Senado. Esse mecanismo visa a garantir que as decisões do Congresso sejam efetivamente incorporadas ao ordenamento jurídico, evitando manobras que possam retardar a entrada em vigor das normas aprovadas.

Quanto à vigência, conforme Souza (2024), os dispositivos rejeitados integram-se ao texto legal já sancionado, formando um único diploma normativo. A vigência segue o previsto na norma ou, na ausência desta, o art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com início de vigência contado a partir da publicação de cada parte da norma. Essa questão será retomada com maior profundidade no Capítulo 10 desta pesquisa.

¹ Nos termos do art. 106-D do Regimento Comum do Congresso Nacional, admite-se, até o início da Ordem do Dia, a apresentação de destaques para votação em separado de dispositivos vetados, os quais podem ser propostos individualmente ou por critério de conexão temática. Tal requerimento constitui prerrogativa das lideranças partidárias e prescinde de deliberação do Plenário, sendo respeitados limites proporcionais ao tamanho das bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Quando a cédula contiver mais de oito projetos de lei ou oitenta dispositivos vetados, permite-se o dobro de destaques, vedada a sobreposição de lideranças, mas admitida a sua combinação para atingir o quórum necessário.

Torri (2020) observa que, durante a apreciação do veto, o Congresso Nacional pode deliberar parcialmente sobre seu conteúdo, hipótese em que os parlamentares podem apresentar destaque para votação em separado. Nesse caso, é possível rejeitar apenas parte do veto presidencial, convertendo os trechos correspondentes em norma legal, enquanto os dispositivos cuja manutenção do veto for confirmada são arquivados, não integrando o ordenamento jurídico.



3. APARENTE INAÇÃO, ESTRATÉGIA REAL: O USO POLÍTICO DA APRECIÇÃO DOS VETOS NO BRASIL

A morosidade do Congresso Nacional na apreciação de vetos presidenciais costuma ser atribuída à sobrecarga legislativa ou à lentidão da burocracia parlamentar. No entanto, ao se observar com maior acuidade o funcionamento político-institucional do Legislativo brasileiro, percebe-se que essa inércia não é um simples produto do acaso ou da desorganização: trata-se de uma engenharia política deliberada, que mobiliza o veto presidencial como ferramenta estratégica de governabilidade.

Nesse contexto, o veto deixa de ser apenas instrumento de controle entre Poderes e assume papel tático na negociação política. Mesmo em proposições de origem governamental, o Presidente da República recorre ao veto para conservar margem de barganha, evitar riscos fiscais imediatos e contornar resistências na própria base aliada. A postergação na apreciação desses vetos amplia esse controle, conferindo ao Executivo domínio sobre a pauta legislativa e capacidade de intervenção pontual, conforme a conjuntura.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, essa prática se intensificou. Conforme levantamento de Freitas (2013), ao menos 89 dispositivos incluídos em projetos do próprio Executivo foram vetados e mantidos em suspensão como instrumento de ajuste político e/ou técnico. Ao manter vetos em aberto, o governo evitava enfrentamentos diretos em Plenário e preservava flexibilidade para renegociar posições futuras.

Além disso, a manutenção prolongada de vetos sem apreciação pode ser vantajosa para o Executivo, que permanece no controle da pauta normativa, evitando decisões politicamente sensíveis para sua base de apoio. Com essa prática reiterada, os legisladores tendem a considerar o processo como concluído, e embora tecnicamente não o seja — ainda que em desconformidade com a Constituição —, ele já se concluiu politicamente. Essa omissão deliberada reduz o custo político de decisões impopulares e permite ao governo preservar sua estabilidade parlamentar.

Por outro lado, a omissão deliberada do Congresso na apreciação desses vetos também revela sua dimensão estratégica. Ao adiar indefinidamente decisões impopulares ou controversas, o Parlamento retira de si o ônus político da escolha, mantendo o dispositivo vetado em um limbo jurídico conveniente. A não deliberação transforma-se, assim, em ativo institucional, a ser negociado em conjunturas favoráveis.

O acúmulo de vetos, portanto, não pode ser entendido apenas como consequência da oposição entre as agendas do Executivo e do Legislativo. Muitas vezes, essas agendas convergem, e a postergação resulta de acordos informais que evitam tensões desnecessárias. A prática está enraizada em um modelo de governança marcado pela fragmentação partidária e pela necessidade permanente de coesão da base aliada, que molda o comportamento parlamentar em favor da manutenção da estabilidade política.

Essa seletividade deliberativa compromete a previsibilidade do processo legislativo. A ausência de critérios objetivos — técnicos ou cronológicos — para a deliberação dos vetos gera insegurança jurídica e fragiliza a eficácia normativa. Além disso, permite a reativação oportunista de dispositivos vetados, cuja incorporação tardia ao ordenamento jurídico pode provocar efeitos fiscais, administrativos ou sociais inesperados.

Essa seletividade deliberativa cria um ambiente de imprevisibilidade normativa, no qual a apreciação dos vetos não obedece a critérios técnicos ou constitucionais, mas sim a interesses



conjunturais. A indefinição jurídica resultante afeta a eficácia das normas e compromete setores econômicos, sociais e administrativos que dependem de estabilidade legislativa para operar com segurança.

A instrumentalização dos vetos estende-se também às lideranças parlamentares, que os utilizam como moeda de troca em negociações com o Executivo. Em meio à multiplicidade de interesses e à fluidez das alianças políticas, o controle sobre a pauta de vetos torna-se um ativo valioso, capaz de viabilizar acordos, viabilizar projetos e ampliar capital político.

Dessa forma, a não apreciação dos vetos configura uma estratégia institucionalizada, que transcende falhas procedimentais ou lacunas regimentais. Trata-se de uma engrenagem operacional do presidencialismo de coalizão, que transforma a inação aparente em ação política calculada. No capítulo seguinte, examinar-se-á como esse padrão de comportamento se consolidou historicamente, a partir da atuação do Congresso Nacional e da evolução normativa até a edição da Resolução nº 1/2013-CN.

4. O SURGIMENTO DO PROBLEMA: O ACÚMULO HISTÓRICO DOS VETOS E A OMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL

O acúmulo de mais de mil vetos presidenciais sem apreciação revela um fenômeno crônico no sistema legislativo brasileiro: a omissão reiterada do Congresso Nacional em exercer sua função revisora. Essa falha institucional, evidenciada principalmente no período anterior à Resolução nº 1/2013-CN, não decorre apenas de lacunas procedimentais, mas de uma prática consolidada de procrastinação deliberativa.

Até 2013, o início do prazo constitucional de 30 dias para deliberação de vetos (art. 66, §6º da Constituição Federal) dependia da convocação formal de sessão conjunta. Essa exigência regimental, ao não ser cumprida, impedia a contagem do prazo, esvaziando a eficácia do sobrestamento da pauta. Na prática, bastava não convocar a sessão para evitar a deliberação, sem qualquer responsabilização institucional. Vetos sensíveis, com impacto político, fiscal ou social, permaneciam suspensos por tempo indeterminado, fomentando insegurança jurídica e descontinuidade normativa.

A ausência de critérios claros para a gestão dessa fila de vetos intensificou a aleatoriedade e a seletividade do processo. Estudiosos como Melo (2004) e Paiva (2011) apontam que, mesmo nos momentos de maior tensão institucional, os vetos só eram apreciados mediante pressão externa ou como resposta a crises agudas.

Do ponto de vista histórico, observa-se que entre 2000 e 2004 nenhuma sessão conjunta para análise de vetos foi realizada, apesar da previsão constitucional. Durante esse intervalo, a atividade legislativa continuou normalmente, o que demonstra a fragilidade dos mecanismos constitucionais de coerção institucional por meio do sobrestamento da pauta.

Em abril de 2000, esse impasse institucional ganhou projeção pública quando os deputados Aloizio Mercadante e Walter Pinheiro apresentaram uma questão de ordem contra a votação do Projeto de Lei nº 20/1999-CN (Orçamento Geral da União), alegando violação ao art. 66, § 6º da Constituição, já que havia vetos pendentes. Além disso, alertaram para os riscos à segurança jurídica, especialmente no caso de vetos parciais, cuja derrubada tardia poderia modificar repentinamente o ordenamento jurídico.



A questão foi indeferida pela Presidência do Congresso Nacional, amparada no art. 132 do Regimento Comum, que estabelece a irrecorribilidade das decisões da Presidência sobre questões de ordem, exceto quando se referirem diretamente à interpretação de dispositivos constitucionais. O recurso subsequente (RCN 1/2000) foi declarado prejudicado por perda de objeto, pois o projeto já havia sido votado. O episódio evidenciou a inoperância prática das normas constitucionais relativas à apreciação de vetos, revelando a ausência de mecanismos eficazes de garantia e cumprimento.

A análise histórica das legislaturas demonstra que o problema do acúmulo de vetos não é um fenômeno isolado, mas sim uma prática recorrente do Congresso Nacional, que se consolidou ao longo do tempo. Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso Nacional apresenta dificuldades em cumprir o dever constitucional de apreciação tempestiva dos vetos, revelando um padrão de morosidade institucionalizada. Com base em Melo (2004) e Cirne (2019), apresenta-se a seguir um panorama sintético das legislaturas:

48ª Legislatura (1988-1990): A falta de experiência com o novo sistema constitucional dificultou a apreciação dos vetos dentro do prazo estabelecido, criando um precedente de postergação deliberativa que se tornaria recorrente nos anos seguintes.

49ª Legislatura (1991-1994): O número de vetos presidenciais aumentou significativamente, mas o Congresso encontrou dificuldades para organizar sessões conjuntas estratégicas, consolidando um estoque crescente. Vetos começaram a ser apreciados de forma agrupada, sem um debate aprofundado sobre cada caso, prejudicando a transparência e a qualidade da deliberação.

50ª Legislatura (1995-1998): Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, período marcado por reformas econômicas estruturais, a baixa taxa de avaliação legislativa reforçou a centralização do poder no Executivo. A ausência de um calendário eficiente para apreciação dos vetos consolidou uma dinâmica em que o Congresso atuava de forma reativa, sem exercer plenamente sua função de controle.

51ª Legislatura (1999-2002): A relação entre Executivo e Legislativo manteve-se assimétrica. A falta de um calendário fixo para a apreciação de vetos fez com que o estoque continuasse crescendo. Foram feitas algumas tentativas de organização, como a criação de cédulas únicas de votação para vetos, mas vetos mais polêmicos eram frequentemente postergados indefinidamente.

52ª Legislatura (2003-2006): No início do primeiro governo Lula, o aumento do estoque tornou-se ainda mais preocupante devido à crescente fragmentação partidária. A dificuldade em construir consensos no Congresso agravou a paralisia institucional, tornando a acumulação de vetos um problema estrutural permanente.

53ª Legislatura (2007-2010): O volume de vetos sem apreciação atingiu um patamar crítico, ultrapassando 200 dispositivos sem deliberação. A incapacidade do Congresso de organizar sessões conjuntas foi agravada por fatores como a falta de quórum e a sobrecarga da agenda legislativa com medidas provisórias. Como resultado, os vetos passaram a ser apreciados apenas quando havia forte pressão política, consolidando o uso da derrubada de vetos como instrumento de negociação entre os Poderes.

A 54ª Legislatura (2011-2014): representou um marco na tentativa de enfrentar o problema da inércia legislativa na apreciação dos vetos presidenciais. O veto parcial do Executivo à Lei de



Redistribuição dos Royalties do Petróleo gerou intenso debate político, evidenciando a necessidade de previsibilidade na deliberação dos vetos acumulados. Como resposta institucional, o Congresso Nacional aprovou a Resolução nº 1/2013-CN, representando a primeira iniciativa concreta voltada à contenção do acúmulo de vetos presidenciais e à mitigação dos efeitos adversos da omissão legislativa sobre o equilíbrio entre os Poderes.

A tramitação do Novo Código Florestal (1999–2012) também exemplifica a disfuncionalidade do sistema. O projeto, que tramitou por mais de uma década, desde 1999, atravessando os governos FHC, Lula e Dilma Rousseff, foi marcado por intensas disputas entre ambientalistas e representantes do agronegócio. Sob forte pressão de latifundiários e movimentos sociais, como o "Veta, Dilma", a então presidente Dilma Rousseff sancionou o texto em 25 de maio de 2012, vetando 12 dispositivos.

Os vetos geraram forte reação no Congresso Nacional, levando à edição da Medida Provisória nº 571/2012, para preencher lacunas deixadas pela rejeição parcial do texto. A mobilização política revelou a fragmentação interna do Legislativo: enquanto a bancada ruralista possuía predominância na Câmara dos Deputados, o Senado Federal demonstrava maior receptividade às demandas ambientalistas. Contudo, o então presidente do Senado, José Sarney, evitou deliberar sobre os vetos, alegando sobrecarga de matérias pendentes e existência de mais de 3.000 vetos aguardando apreciação. Essa decisão não apenas favoreceu os interesses do Executivo, mas também evidenciou a fragilidade institucional do Legislativo na condução do processo deliberativo, reafirmando a tendência de postergar indefinidamente a análise de vetos polêmicos.

Segundo levantamento de Torri (2020), entre 1988 e 2018, apenas 28 vetos foram efetivamente rejeitados: 19 parciais e 9 totais. Entre 1988 e 1994, nenhuma rejeição foi registrada, refletindo a fragilidade institucional frente ao Executivo. Nos governos FHC (1995–2002), apenas cinco vetos foram derrubados; sob Lula (2003–2011), dois — ambos relacionados à remuneração de servidores do Poder Legislativo Federal; e no governo Dilma Rousseff (2011–2016), quatro — dos quais três em 2015. O contraste ocorre no governo Michel Temer (2016–2018), quando 17 vetos foram rejeitados, sinalizando um momento de inflexão e maior proatividade no exercício da função de controle político sobre os atos do Presidente da República.

A evolução histórica demonstra que o acúmulo de vetos não apreciados não se explica exclusivamente por ineficiência administrativa. Ao contrário, revela-se como prática institucionalizada de adiamento estratégico, utilizada para evitar confrontos com o Executivo, preservar acordos informais e adaptar o processo legislativo às conveniências políticas do momento.

Apesar de a Resolução nº 1/2013-CN ter introduzido diretrizes importantes para disciplinar a deliberação dos vetos, sua eficácia foi parcial e limitada a casos posteriores à sua vigência. O problema, portanto, ultrapassa a esfera regimental, exigindo transformação estrutural no comportamento institucional do Parlamento — uma mudança que permita ao Legislativo exercer, de forma efetiva e tempestiva, sua função constitucional de fiscalização e controle político dos atos do Executivo.

5. A INÉRCIA DO CONGRESSO E A JUDICIALIZAÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS

A omissão reiterada do Congresso Nacional na apreciação de vetos presidenciais culminou na formação de um passivo legislativo expressivo e, como consequência, fomentou um fenômeno



crescente de judicialização do processo legislativo. Diante da inércia do Legislativo, o STF passou a ser constantemente acionado para deliberar sobre questões que, originalmente, caberiam ao Parlamento.

Esse fenômeno não decorreu de uma simples ampliação do controle jurisdicional, mas sim da necessidade de suprir lacunas institucionais deixadas pelo Congresso. A intervenção do STF, ainda que motivada pela preservação da segurança jurídica, desencadeou controvérsias sobre os limites da jurisdição constitucional e os efeitos de um suposto ativismo judicial sobre a autonomia do Legislativo.

Esse deslocamento da tomada de decisões políticas para o Judiciário alterou o equilíbrio entre os Poderes, atribuindo ao STF um protagonismo que deveria ser exercido pelo Legislativo. Esse cenário reforça a tendência de ampliação da judicialização de matérias legislativas, comprometendo a separação funcional entre os Poderes e evidenciando fragilidades do processo legislativo brasileiro.

5.1 Principais Decisões do STF sobre Vetos Presidenciais

Nas últimas décadas, o STF foi instado a se pronunciar sobre diversos mandados de segurança e ações diretas de inconstitucionalidade relacionados à omissão legislativa na apreciação de vetos. A jurisprudência evoluiu de uma postura inicial de deferência às "questões interna corporis" para uma atuação mais incisiva em defesa da Constituição.

Entre os precedentes relevantes, destacam-se:

- **Mandado de Segurança nº 25.443/DF (2005)** – O Deputado Arnaldo Faria de Sá questionou a ausência dos vetos presidenciais na pauta de uma reunião do Congresso Nacional. A ministra Ellen Gracie negou a liminar, argumentando que vetos antigos, como os de 1994, ainda aguardavam apreciação, evidenciando a crônica morosidade do Legislativo. Em 2009, o Ministro Cezar Peluso declarou o mandado de segurança prejudicado, pois os vetos de 2005 já haviam sido apreciados.
- **Mandado de Segurança nº 25.964/DF (2006)** – O Deputado Ivan Valente questionou a omissão do Congresso em relação aos vetos à Lei nº 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação) e pediu a inclusão do veto na ordem do dia e fixação de multa em caso de descumprimento. O Ministro Joaquim Barbosa negou o pedido, alegando ausência de periculum in mora, reforçando o entendimento do STF no MS citado acima, de que a omissão legislativa não poderia ser corrigida por decisões liminares. Em 2010, o mesmo ministro declarou o mandado prejudicado por perda do objeto, pois os vetos foram apreciados.
- **Mandado de Segurança nº 25.939/DF (2006)** – O Deputado Rodrigo Maia buscou impedir a votação do orçamento anual enquanto houvesse vetos pendentes com prazo vencido, com base no § 6º do art. 66 da Constituição Federal. O Ministro Sepúlveda Pertence, em decisão monocrática, indeferiu a liminar, alegando que o sobrestamento da pauta só seria aplicável quando os vetos fossem formalmente incluídos na ordem do dia, o que não havia ocorrido por várias razões, alguns por não terem parecer de comissão mista, outros por simplesmente terem sido retirados de pauta. Em agosto de 2006, o mesmo ministro julgou o mandado prejudicado, pois o veto ao projeto da lei orçamentária anual de 2006 já havia sido apreciado.
- **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3719/DF (2006)** – O PSOL questionou a constitucionalidade do § 1º do artigo 104 do Regimento Comum do Congresso Nacional, que adiava a contagem do prazo de 30 dias para apreciação dos vetos até a convocação de sessão conjunta. O Partido argumentou que essa discrepância permitia



que os vetos permanecessem sem consideração por anos, transformando, na prática, vetos classificados como suspensivos ou superáveis em vetos absolutos. O STF não conheceu da ação, sob o argumento de que a norma regimental datava de 1970 e não poderia ser declarada inconstitucional em relação à Constituição de 1988. Com base nessa interpretação, o Relator concluiu que a ADI era impertinente para o caso, inviabilizando o exame do mérito da questão.

- **Mandado de Segurança nº 26.763/DF (2007):** O Deputado Fernando Coruja questionou a ausência de sessões conjuntas para análise de vetos presidenciais, alegando desídia do Congresso Nacional, que havia se reunido apenas três vezes durante toda a legislatura e pediu convocação imediata para apreciação dos vetos. O Ministro Marco Aurélio negou o pedido, afirmando que a decisão de convocação de reuniões cabe ao Poder Legislativo. Em 2012, o Ministro Marco Aurélio extinguiu o processo sem julgamento de mérito, devido ao término do mandato parlamentar do impetrante.
- **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 252/DF (2012) –** O PSDB questionou a regra regimental que adiava a contagem do prazo de 30 dias para deliberação de vetos. A ação aguardou por anos a decisão do STF, o que ocorreu apenas em 2016, quando o ministro Edson Fachin reconheceu a perda superveniente do objeto da demanda, visto que o art. 104 da resolução impugnada foi alterado pela Resolução nº 1/2013-CN e, posteriormente, expressamente revogado pelo art. 2º da Resolução nº 1/2015-CN, de 11/3/2015.
- **Mandado de Segurança nº 31.816/DF (2012) –** O veto parcial do Executivo à Lei de Redistribuição dos Royalties do Petróleo desencadeou intenso debate político, culminando no ajuizamento desse MS e consequentemente, diversos desdobramentos que serão tratados nas próximas seções terciárias.

Esses precedentes revelam o quanto o Judiciário foi chamado a intervir no processo legislativo, suprimindo omissões institucionais e restaurando a eficácia das normas constitucionais sobre apreciação de vetos.

5.2. O Mandado de Segurança nº 31.816/DF: Pressão Judicial e Reforma Institucional

O MS nº 31.816/DF, ajuizado em 2012, marcou um divisor de águas na relação entre os Poderes. A ação buscava impedir a apreciação seletiva do Veto nº 38/2012 (royalties do petróleo), desrespeitando a ordem cronológica de mais de 3 mil vetos acumulados e a constituição prévia da Comissão Mista para emissão de parecer, conforme art. 66, §6º da Constituição Federal.

O Ministro Luiz Fux, relator da demanda, concedeu liminar determinando a suspensão da votação do veto até que fossem respeitados os requisitos constitucionais e regimentais aplicáveis. Em sua decisão, o ministro inovou ao afirmar que normas regimentais que repercutem diretamente sobre garantias constitucionais — como a ordem cronológica — são passíveis de controle jurisdicional. Rechaçou a doutrina das “questões *interna corporis*” ao defender que nenhum Poder está imune ao controle constitucional, especialmente quando sua omissão compromete a integridade da ordem democrática.

Fux fundamentou sua decisão na ideia de que a omissão reiterada do Congresso configurava uma inconstitucionalidade crônica, sendo inadmissível que se promovesse nova ofensa à ordem jurídica por meio da subversão da ordem cronológica de deliberação. Argumentou, ainda, que as normas regimentais possuem natureza jurídica e caráter vinculante, sendo essenciais para garantir previsibilidade, segurança jurídica e participação das minorias no processo legislativo. Admitir a impossibilidade de revisão judicial nesse cenário, segundo ele, comprometeria o



funcionamento das instituições democráticas e permitiria a instrumentalização do processo legislativo pelas maiorias de ocasião. Assim, reafirmou que o controle jurisdicional sobre o cumprimento das regras regimentais é instrumento imprescindível para assegurar a legitimidade do processo legislativo e a efetiva realização do pluralismo político previsto na Constituição Federal.

5.2.1. Reação do Congresso e Tentativas de Contorno

A liminar do STF gerou ampla repercussão no Congresso Nacional, dividindo parlamentares entre aqueles que a interpretaram como uma intervenção necessária para restaurar a ordem constitucional e os que a consideraram um atentado à autonomia do Poder Legislativo. O episódio evidenciou um dilema fundamental do sistema político brasileiro: de um lado, a necessidade de preservar a separação dos Poderes; de outro, a omissão legislativa que compromete o equilíbrio institucional.

Como estratégia para contornar a liminar, a Mesa do Congresso propôs a apreciação em bloco de mais de três mil vetos pendentes em uma única sessão. Cada parlamentar receberia uma cédula contendo todos os vetos (o que chegou a ser elaborada pela Secretária Geral da Mesa do SF), para posteriormente, serem impressas em um calhamaço de papel e depositadas em urnas de madeira improvisadas.

No entanto, a solução proposta foi amplamente criticada por parlamentares, tanto favoráveis quanto contrários à derrubada do veto. O deputado Alessandro Molon ironizou que “cada parlamentar receberia uma cédula de votação com 463 páginas”, enquanto o deputado Eduardo Lopes criticou a falta de organização do Congresso: “Por que o acúmulo desses 3 mil vetos? Porque desde 2000 que não se vota nenhum veto [...] Então, hoje se fala em votar os 3 mil em bloco, sem uma análise, sem um cuidado, e nós não sabemos exatamente o que há nos 3 mil vetos”(Silva, 2020, p. 95). Já o senador Magno Malta (PR-ES), classificou como “uma irresponsabilidade” votar mais de três mil vetos sem analisar o mérito de cada um deles (Silva, 2020, p. 95).

A controvérsia se agravou com a apresentação de questão de ordem pelo deputado Hugo Leal, questionando o início do prazo constitucional para deliberação dos vetos. A deputada Rose de Freitas, então presidente em exercício do Congresso, respondeu que o prazo de 30 dias apenas se iniciaria com a leitura formal dos vetos em sessão, interpretação que, na prática, conferia à Mesa Diretora o poder de protelar indefinidamente a contagem do prazo.

Em pronunciamento histórico, a deputada reconheceu publicamente o descumprimento das normas constitucionais e regimentais e admitiu a perda de autoridade do Parlamento frente ao STF:

O que estamos vivendo agora é o resultado do que esta Casa faz consigo mesma. Não tem nada que esteja acontecendo que não seja resultado do nosso próprio comportamento. [...] O que fazemos nesta Casa? Não votamos. Dez, doze anos? Desculpe-me a expressão, porque faço parte disso, numa hipocrisia política que jamais poderíamos aceitar. Estamos tomando pela cara as decisões do STF por culpa nossa, da ausência das nossas decisões, perdendo autonomia, perdendo incumbência, sendo massacrados diante da opinião pública. [...] Nós temos que recorrer ao Supremo para decidir as questões que esta Casa deveria decidir (Silva, 2020, p. 95).

Apesar das tentativas de consenso, as negociações fracassaram, e o ano legislativo de 2012 foi encerrado prematuramente, sem apreciação dos vetos, conforme anunciado pela própria presidente da sessão.



5.2.2. O Desfecho no STF e a Solução Política

Diante da pressão política, o STF, em 27 de fevereiro de 2013, ao julgar o agravo regimental interposto pela Mesa do Congresso Nacional, revogou a liminar concedida pelo ministro Luiz Fux. A Corte considerou que a manutenção da liminar provocaria impactos desproporcionais sobre as atividades legislativas, uma vez que obrigaria o Congresso Nacional a analisar previamente mais de 3 mil vetos acumulados antes de apreciar qualquer outra proposição legislativa. Tal medida, segundo os ministros, poderia ocasionar uma paralisia decisória e agravar o quadro de insegurança jurídica.

O relator do acórdão, ministro Teori Zavascki, enfatizou que exigir a apreciação de três mil vetos antes que qualquer outra matéria resultaria em uma contradição constitucional, pois o próprio cumprimento estrito das normas constitucionais acabaria inviabilizando a função legislativa. Assim, foi adotado o entendimento de que a obrigatoriedade da avaliação dos vetos pela ordem cronológica deveria ser aplicada apenas aos vetos futuros, garantindo que, a partir dali, as deliberações legislativas observassem estritamente os comandos constitucionais.

O ministro Luiz Fux, autor da decisão liminar, defendeu seu posicionamento, argumentando que sua proposta não retirava do Parlamento a prerrogativa de apreciar os vetos, mas apenas vedava a seletividade na escolha da ordem de votação, o que comprometeria a isonomia e o devido processo legislativo. Em pronunciamento na sessão, o ministro Luiz Fux esclareceu que sua decisão liminar não retirava do Parlamento a prerrogativa constitucional de apreciar os vetos presidenciais, inclusive a totalidade dos vetos pendentes. O que se vedava, segundo ele, era a possibilidade de o Congresso escolher de forma arbitrária quais vetos deliberar, prática que contrariaria o ordenamento constitucional. Ressaltou, ainda, que o Judiciário, ao intervir, não estaria invadindo a competência do Legislativo, mas sim atuando como mediador institucional em um impasse normativo, garantindo que tanto o Parlamento exercesse sua função deliberativa quanto o Executivo preservasse a validade de seus vetos.

Por sua vez, o ministro Teori Zavascki sustentou que obrigar o Congresso a deliberar sobre todos os vetos antigos poderia agravar ainda mais a situação de inércia institucional, sugerindo que o STF adotasse solução semelhante à aplicada em julgamentos anteriores sobre a tramitação das medidas provisórias: respeitar os atos passados, mas exigir que, doravante, as novas proposições legislativas observem estritamente os procedimentos constitucionais.

O Plenário, contudo, acolheu a tese de que a liminar impunha obrigações além do objeto do mandado de segurança, que era exclusivamente impedir a apreciação do Veto nº 38/2012 antes da análise dos anteriores. Por essa razão, a liminar não deveria impor obrigações que extrapolassem o pedido inicial, sobretudo porque a decisão final ainda dependia de julgamento do mérito.

Na prática, a decisão do STF teve como efeito o esvaziamento da força coercitiva do procedimento constitucional de apreciação dos vetos. A omissão legislativa prevaleceu sobre o dever constitucional, revelando um enfraquecimento da supremacia da Constituição diante das conveniências políticas do momento. Ao invocar o princípio da separação dos Poderes para justificar sua postura, a Corte acabou por relativizar a interdependência funcional entre os Poderes da República, comprometendo, nesse ponto, o cumprimento integral de seu papel de guardião da ordem constitucional.

Com a revogação da liminar, o Congresso Nacional deliberou sobre o Veto nº 38/2012 em 6 de março de 2013, rejeitando-o. A sessão foi marcada por intensos debates, questões de ordem,



tentativas de obstrução e novos mandados de segurança, que posteriormente foram considerados prejudicados.

Posteriormente, em resposta à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4917, ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro, o STF suspendeu liminarmente a eficácia da nova legislação que redistribuía os royalties do petróleo, sob a alegação de que prejudicaria os estados produtores. Até o momento, o mérito da ADI permanece pendente de julgamento definitivo².

Finalmente, em 23 de agosto de 2013, o ministro Luiz Fux declarou prejudicado o Mandado de Segurança nº 31.816/DF, extinguindo o processo sem resolução de mérito, tendo em vista que o veto questionado já havia sido deliberado pelo Congresso Nacional.

5.2.3. Consequências e Reflexos

Apesar de sua importância, o MS 31.816/DF expôs um dilema não resolvido: a tensão entre o ativismo necessário do Judiciário e a passividade estrutural do Legislativo. Embora tenha interrompido temporariamente a lógica da seletividade, a decisão do STF não alterou de forma duradoura o comportamento institucional do Congresso.

Em resposta à crise, o Congresso Nacional, por iniciativa da Mesa Diretora, declarou prejudicados 1.478 vetos presidenciais relativos a 12 projetos de lei, arquivando-os em sessão conjunta realizada em 3 de julho de 2013. A medida, embora juridicamente válida, evidenciou a renúncia da função constitucional de controle, ao permitir que as decisões do Executivo prevalecessem sem contestação. Assim, o veto presidencial tornou-se o posicionamento final sobre temas importantes, invertendo a lógica do sistema de freios e contrapesos.

A experiência reforçou a percepção de que a ausência de apreciação dos vetos compromete o equilíbrio entre os Poderes, agrava a insegurança jurídica e enfraquece a legitimidade institucional. Para mitigar esses efeitos, o Congresso editou a Resolução nº 1/2013-CN, instituindo um calendário obrigatório para apreciação dos vetos em ordem cronológica. Contudo, como será discutido no capítulo seguinte, a efetividade dessa resolução ainda está longe de representar uma solução definitiva do problema.

6. A RESOLUÇÃO Nº 1/2013-CN E A TENTATIVA DE SOLUÇÃO PARA O ESTOQUE DE VETOS

Diante da crescente judicialização provocada pela inércia do Congresso Nacional na apreciação de vetos presidenciais, o Parlamento editou a Resolução nº 1/2013-CN com o objetivo de racionalizar o procedimento de deliberação e cumprir o prazo constitucionalmente previsto. Embora essa medida tenha sido um avanço na tentativa de institucionalizar a apreciação dos vetos, sua efetividade ainda é questionável, pois a prática de postergar deliberações persiste.

A vinculação entre a proatividade do Judiciário e a normatização legislativa evidencia a pressão institucional exercida sobre o Congresso. Nesse sentido, a Resolução nº 1/2013-CN deve ser compreendida não apenas como uma reorganização interna, mas como resposta política à crescente ingerência judicial. Conforme observa Barroso (2017), o fortalecimento do controle de constitucionalidade funciona, em contextos de omissão legislativa, como instrumento de recomposição do equilíbrio institucional.

² Conforme consulta realizada em 24 de fevereiro de 2025, disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>



Aprovada em 11 de julho de 2013, a resolução promoveu alterações importantes no Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), entre as quais destacam-se:

- A reformulação do art. 104, estabelecendo que, uma vez recebido o veto pela Presidência do Senado, esta deveria constituir Comissão Mista no prazo de 72 horas e definir um cronograma para sua tramitação;³
- A redefinição do marco temporal para contagem do prazo constitucional de 30 dias, que passou a iniciar-se com o protocolo do veto na Presidência do Senado, e não mais com sua leitura em sessão conjunta;⁴
- A modificação do art. 106, determinando que, expirado o prazo sem deliberação, o veto deve ser incluído automaticamente na ordem do dia da sessão seguinte, independentemente da emissão de parecer;
- A fixação de uma rotina mensal de deliberação: as sessões de apreciação de vetos devem ocorrer na terceira terça-feira de cada mês, com previsão de sessão extraordinária na terça seguinte em caso de não realização, implicando o sobrestamento das demais proposições legislativas.

Apesar da clareza normativa, a Resolução limitou sua aplicabilidade aos vetos protocolados após 1º de julho de 2013, mantendo os vetos anteriores fora de sua abrangência. Com isso, preservou-se um passivo legislativo superior a 3 mil vetos, cuja deliberação continuou indefinida, o que foi posteriormente referendado pelo STF no julgamento do MS nº 31.816/DF.

Atualmente, esse passivo ainda persiste: segundo dados do site Congresso Nacional⁵, 209 vetos anteriores à Resolução continuam pendentes — 49 totais e 160 parciais — totalizando 1.450 dispositivos não deliberados. A manutenção desse estoque revela não apenas uma disfunção operacional, mas uma omissão sistêmica com impacto direto sobre a governabilidade, a previsibilidade normativa e o equilíbrio entre os Poderes — elementos que serão analisados em profundidade nos capítulos subsequentes.

³ Com a entrada em vigor da Resolução nº 1, de 2015-CN, o artigo 2º revogou expressamente o antigo art. 104 do Regimento Comum do Congresso Nacional, eliminando, assim, a exigência de designação de Comissão Mista para relatar os vetos presidenciais, bem como a obrigação de estabelecimento de calendário específico para sua tramitação.

⁴ A partir de agosto de 2013, o Congresso Nacional passou a realizar a leitura dos vetos em sessões do Senado Federal, com posterior comunicação à Câmara dos Deputados. Tal medida conferiu maior celeridade ao trâmite legislativo, considerando a frequência diária das sessões no Senado. Embora a Resolução nº 1/2013-CN tenha eliminado a exigência de convocação de sessão conjunta no prazo de 72 horas para ciência dos vetos, continuavam em vigor o art. 57, § 3º, IV, da Constituição Federal e o art. 1º, VI, do Regimento Comum, que exigem sessão conjunta tanto para dar conhecimento formal do veto quanto para sua deliberação. A prática de leitura no Senado e publicação no DSF vigorou de 18/07/2013 a 23/07/2016 (vetos nºs 24/2013 a 29/2016). A partir do veto nº 30/2016, publicado em 11/08/2016, os vetos voltaram a ser publicados diretamente no DCN, independentemente de leitura em sessão — como nos vetos nºs 2 a 9/2018, cuja edição do DCN de 15/02/2018 registrou: “Não houve sessão”. Essa mudança decorre da Instrução Normativa nº 7/2016 da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, que regulamentou a publicação eletrônica com certificação digital. A norma prevê edição semanal do DCN às quintas-feiras (art. 1º, § 2º) e, em sua Parte II, admite a inclusão de matérias lidas em sessão ou simplesmente encaminhadas à publicação (art. 2º). Embora preserve a agilidade na publicação, tal prática não cumpre integralmente o dispositivo constitucional que exige conhecimento formal em sessão conjunta. Cf. SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; CARNEIRO, André Corrêa de Sá. *Curso de regimento comum do Congresso Nacional* [recurso eletrônico]. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021. (Coleção prática legislativa; n. 4).

⁵ O portal oficial do Congresso Nacional (<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos>) disponibiliza uma ferramenta especializada para o monitoramento dos vetos presidenciais. A plataforma permite o acesso a informações detalhadas sobre os vetos ainda em tramitação, aqueles classificados como “em tramitação antes da Resolução nº 1/2013-CN” e os que já foram integralmente apreciados.



Embora a Resolução tenha promovido avanços formais, o problema da omissão legislativa na apreciação de vetos permanece substantivo. A persistência da prática de não deliberar revela que as modificações regimentais não foram suficientes para assegurar o cumprimento da Constituição.

6.1. Limitações e Ineficiência da Resolução nº 1/2013-CN

Inicialmente, a Resolução nº 1/2013-CN conferiu novo fôlego à atividade legislativa, promovendo maior previsibilidade na análise dos vetos presidenciais. No entanto, sua eficácia mostrou-se limitada.

O principal obstáculo à sua efetividade está na natureza da sanção prevista: o sobrestamento da pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional. Como essa penalidade não incide sobre as sessões individuais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e tampouco impõe consequências diretas aos parlamentares, sua força coercitiva é mínima.

A Constituição Federal, em seu art. 66, § 6º, prevê que, ultrapassado o prazo de 30 dias, o veto deve ser obrigatoriamente incluído na ordem do dia, com sobrestamento das demais matérias. Contudo, a interpretação do Regimento Comum limita a aplicação desse bloqueio apenas às sessões conjuntas, o que já reduz significativamente seu alcance. E, mesmo nesse contexto restritivo, a aplicação da norma tem sido negligenciada.

Exemplos concretos dessa omissão incluem a tramitação e votação da Lei Orçamentária Anual nos anos de 2024 e 2025, que ocorreram independentemente da existência de vetos sem apreciação — contrariando a norma constitucional e revelando a persistência de uma cultura institucional de descumprimento deliberado.

A ausência de responsabilização favorece a reincidência. O Veto nº 30/2022, que trata do despacho gratuito de bagagem, permanece sem deliberação após três anos. Outros vetos, editados entre 2023 e 2025, também seguem pendentes, demonstrando a falência do sistema atual de controle e deliberação.

O acúmulo histórico de vetos não apenas evidencia a fragilidade institucional do Congresso Nacional, que muitas vezes se distancia das normas constitucionais em razão de conveniências políticas, mas também gera consequências diretas para a governabilidade e a segurança jurídica.

Na prática, a Resolução nº 1/2013-CN contribuiu mais para a formalização do problema do que para sua resolução. Seu alcance limitado e a ausência de mecanismos compulsórios reforçam a dissonância entre o texto constitucional e sua efetiva aplicação institucional.

6.2. Outras Tentativas de Reforma e Persistência da Omissão Legislativa

Além da Resolução nº 1/2013-CN, outras medidas foram adotadas na tentativa de mitigar a omissão legislativa. A Emenda Constitucional nº 76/2013, ao extinguir a votação secreta de vetos, ampliou a transparência do processo, mas também aumentou a pressão política sobre a base parlamentar do governo, dificultando a derrubada de vetos presidenciais.

Tentativas mais incisivas de reforma surgiram por meio de propostas de emenda à Constituição, como a PEC nº 16/2013, que sugeria a rejeição automática dos vetos não apreciados no prazo constitucional. Contudo, a medida foi criticada por comprometer o equilíbrio entre os Poderes e enfraquecer o instituto do veto como mecanismo legítimo de controle legislativo por parte do Executivo.



No plano infraconstitucional, a Resolução nº 1/2015-CN introduziu avanços procedimentais relevantes. Entre as principais inovações destacam-se: a adoção de cédulas eletrônicas para votação dos vetos, a supressão da exigência de comissão mista para relatar as matérias, a limitação de destaques e a autorização para discussão conjunta de vetos múltiplos. Tais medidas mitigaram estratégias de obstrução parlamentar e imprimiram maior celeridade ao processo deliberativo.

Apesar dessas alterações, a omissão legislativa persiste de forma sistemática. O Congresso Nacional não apenas falhou em resolver o passivo anterior à Resolução nº 1/2013-CN, como também passou a ignorar vetos editados após sua vigência. Dados disponíveis ao final de março de 2025 indicam a existência de 56 vetos ainda não apreciados, dos quais 7 são totais e 49 parciais, abrangendo um total de 915 dispositivos legislativos. Destaca-se, entre eles, o Veto nº 14/2023, referente à Lei Geral do Esporte, que concentra, isoladamente, 397 dispositivos não deliberados.⁶

Todo esse cenário acabou sendo previamente chancelado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o Mandado de Segurança nº 31.816/DF. Na ocasião, a Corte decidiu não impor medidas coercitivas ao Congresso Nacional, mesmo diante da evidente inconstitucionalidade decorrente da omissão legislativa na apreciação de vetos. Com isso, o STF contribuiu para a consolidação de um limbo jurídico-institucional: os vetos permanecem indefinidamente sem aprovação ou rejeição e tampouco produzem o sobrestamento da pauta legislativa, conforme impõe o art. 66, § 6º, da Constituição Federal.

Esse desfecho evidencia a ineficácia da Resolução nº 1/2013-CN como instrumento de controle normativo e de racionalização do processo legislativo. Sua incapacidade de assegurar a apreciação tempestiva dos vetos — mesmo os posteriores à sua vigência — e de eliminar o acúmulo deliberativo, revela a persistência de uma lógica institucional fundada na seletividade e na conveniência política. Tal realidade compromete não apenas a eficácia das normas constitucionais, mas também o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, desequilibrando a relação entre os Poderes e fragilizando a governabilidade democrática.

7. A REJEIÇÃO DO VETO 08/2009: PRECEDENTE CRÍTICO DE INÉRCIA DELIBERATIVA NO CONGRESSO NACIONAL

A edição da Resolução nº 1/2013-CN visou enfrentar a crônica morosidade na apreciação dos vetos presidenciais, porém sua implementação não impediu a permanência de vetos antigos no estoque legislativo. A persistência desse problema é exemplificada pelo caso do Veto 08/2009, que permaneceu inativo por mais de uma década e, quando finalmente foi rejeitado pelo Congresso, desencadeou efeitos fiscais expressivos e inesperados.

Esse episódio revela que a ausência de um normativo eficaz para disciplinar a deliberação de vetos acumulados compromete não apenas a segurança jurídica e a governabilidade, mas também a responsabilidade fiscal e a previsibilidade orçamentária — pilares fundamentais para a estabilidade das políticas públicas.

A origem do veto 08/2009 remonta à Medida Provisória nº 441/2008, posteriormente convertida na Lei nº 11.907/2009, que tratou da reestruturação de diversas carreiras do serviço público federal. Durante a tramitação no Congresso Nacional, foi inserido um dispositivo que autorizava a transposição de servidores da extinta Secretaria da Receita Previdenciária para a

⁶Dados extraídos do site oficial do Congresso Nacional, na seção de vetos presidenciais, em consulta realizada em 31 de março de 2025. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos>



carreira de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, sem a exigência de concurso público.

O então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva vetou o dispositivo com base em vícios constitucionais — notadamente, a violação ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que exige concurso público para investidura em cargos efetivos —, bem como por razões orçamentárias, em conformidade com o art. 63, inciso I, da Carta Magna. Assim, o veto buscava preservar tanto a legalidade constitucional quanto a responsabilidade fiscal.

Contudo, o veto permaneceu sem deliberação por mais de doze anos e foi rejeitado em 19 de abril de 2021. Com sua derrubada, o dispositivo originalmente vetado foi restaurado, autorizando a migração funcional de aproximadamente 1.800 servidores, com significativos reajustes salariais e sem submissão a novo concurso público. Tal medida gerou intenso debate sobre sua constitucionalidade e sobre seus efeitos fiscais e administrativos.

7.1. Um Debate Fora do Tempo

A sessão de deliberação do Veto nº 08/2009 foi marcada por embates entre parlamentares que defendiam sua manutenção e aqueles que optaram por sua rejeição. O debate expôs divergências quanto aos fundamentos constitucionais, ao impacto fiscal e à legitimidade das motivações políticas envolvidas.

Parlamentares como o deputado Tiago Mitraud (Novo-MG) criticaram severamente a rejeição do veto, classificando a medida como um “trem da alegria”, ao permitir reajustes salariais substanciais sem concurso público, em afronta direta aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade administrativa e da impessoalidade, bem como às regras de responsabilidade fiscal. O parlamentar também destacou a incoerência do Partido dos Trabalhadores, que, embora tenha sido responsável pela imposição do veto em 2009, articulava, em 2021, sua derrubada.

Mitraud chamou atenção para o impacto financeiro estimado em R\$ 2,5 bilhões, alertando para o risco de uma avalanche de ações judiciais com pleitos retroativos. Em sua intervenção, evocou o contexto emergencial da pandemia da Covid-19, questionando quantas vacinas poderiam ter sido adquiridas com os recursos envolvidos na medida. Reforçou, assim, que seria fiscalmente irresponsável resgatar um veto com mais de uma década de vigência, cuja inércia deliberativa atravessou sucessivos governos — de Luiz Inácio Lula da Silva a Jair Bolsonaro —, sem justificativa técnica que sustentasse sua reapreciação naquele momento.

Outros parlamentares, como os deputados Vinicius Poit (Novo-SP) e Alex Manente (Cidadania-SP), também manifestaram preocupação com os riscos fiscais, jurídicos e institucionais decorrentes da rejeição do veto. Ambos criticaram a medida por representar uma afronta aos princípios da administração pública, à previsibilidade orçamentária e à responsabilidade fiscal — especialmente em um momento de crise sanitária e restrição de recursos provocados pela pandemia da Covid-19.

Poit enfatizou a incoerência do Partido dos Trabalhadores na condução da matéria, lembrando que o veto em questão havia sido originalmente imposto pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mas, contraditoriamente, o próprio partido articulava sua derrubada anos depois. Em tom irônico, o deputado sugeriu que seria necessário “alinhar e combinar qual lado estava errado: Lula ao vetar ou o PT ao tentar derrubar o veto”.

Na mesma linha, Manente alertou que a reintegração do dispositivo vetado criaria um ônus fiscal desproporcional para o Estado, ao conceder benefícios remuneratórios significativos a uma categoria específica, sem critérios técnicos transparentes. Ressaltou, ainda, que a medida



abriria espaço para a judicialização em massa, com a possibilidade de servidores pleitearem judicialmente o pagamento retroativo desde 2008. Segundo ele, essa perspectiva configurava uma bomba fiscal de grandes proporções, justamente em um momento em que o país concentrava esforços orçamentários no enfrentamento da emergência sanitária.

Por outro lado, parlamentares da base do governo, como o senador Eduardo Gomes (MDB-TO), líder do governo à época, encaminharam pela rejeição do veto, invocando o cumprimento de acordos políticos firmados entre lideranças partidárias. Gomes argumentou que a decisão visava corrigir uma “injustiça histórica” e reconheceu que a medida estava inserida em um contexto mais amplo de articulações, envolvendo outros vetos relevantes — como os Vetos nº 35/2020 e nº 10/2021. Segundo Gomes, no universo desse projeto, constavam 16 dispositivos vetados passíveis de serem mantidos ou rejeitados e, se, entre eles, apenas um dispositivo remanesceu, é porque havia argumentos sólidos e apoio suficiente para a correção de uma injustiça. Concluiu seu discurso pedindo aos líderes partidários que mantivessem o acordo pela derrubada do veto.

É relevante notar que o próprio líder do governo reconheceu que a derrubada do veto estava diretamente ligada a negociações políticas envolvendo outros dispositivos vetados pelo Executivo. Tal declaração evidencia a barganha política na apreciação dos vetos, demonstrando que sua votação se deu não por critérios técnicos ou jurídicos, mas por interesses políticos momentâneos.

Ao final da deliberação, a derrubada do veto foi aprovada por ampla maioria em ambas as Casas Legislativas. Na Câmara dos Deputados, a votação obteve 380 votos pela rejeição ao veto, enquanto no Senado Federal a votação foi concluída com 50 votos pela rejeição ao veto e apenas 6 pela manutenção. Com isso, os dispositivos originalmente vetados foram restabelecidos e incorporados ao ordenamento jurídico.

7.2. Consequências da Rejeição Tardia

A rejeição do Veto nº 08/2009, mais de doze anos após sua imposição, trouxe à tona sérias preocupações quanto à previsibilidade normativa e à responsabilidade fiscal do Estado. O episódio evidenciou que a manutenção prolongada de vetos sem deliberação compromete a previsibilidade normativa e permite a reativação seletiva de dispositivos vetados conforme conveniências políticas do momento.

Embora embasada em compromissos políticos, a decisão legislativa desconsiderou os impactos jurídicos e fiscais da medida. O custo estimado foi de R\$ 2,8 bilhões em despesas imediatas, sem previsão orçamentária. Essa prática demonstra o esvaziamento do veto presidencial como instrumento de controle constitucional e sua conversão em moeda de troca no jogo político institucional.

A ausência de critérios objetivos e cronológicos para a apreciação dos vetos acumulados permite ao Congresso Nacional decidir de forma discricionária quais vetos resgatar e quando deliberá-los. Tal seletividade mina os fundamentos do processo legislativo, gera insegurança jurídica e fragiliza o planejamento fiscal, especialmente diante da existência de um passivo superior a 1.450 vetos — anteriores à Resolução nº 1/2013-CN — sem apreciação.

A derrubada tardia do Veto nº 08/2009 constitui, portanto, um precedente institucional grave. O caso reafirma a urgência de regras claras apreciação de vetos antigos, de modo a evitar manipulações políticas oportunistas e reforçar a credibilidade e previsibilidade do sistema normativo.



Nas sessões seguintes, será aprofundada a análise desse passivo, com foco nos vetos remanescentes que, à semelhança do caso analisado — mas agora já apreciado —, seguem "esquecidos" nas prateleiras do Congresso Nacional à mercê de decisões políticas oportunistas, fora de qualquer cronograma previsível ou controle técnico adequado.

8. METODOLOGIA

O capítulo anterior apresentou um exemplo emblemático — o Veto nº 08/2009 — para ilustrar os efeitos práticos, jurídicos e fiscais da inércia deliberativa do Congresso Nacional. Com base nessa premissa concreta, este capítulo delinea o caminho metodológico adotado para investigar, de forma sistemática, os vetos presidenciais anteriores à Resolução nº 1/2013-CN que permanecem sem apreciação pelo Parlamento brasileiro.

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza documental e analítica, orientada pela triangulação entre normatividade constitucional, práticas institucionais do Legislativo e evidências empíricas extraídas do acervo de vetos presidenciais acumulados até a edição da Resolução nº 1/2013-CN. O recorte temporal não é aleatório: visa delimitar um estoque específico de vetos sobre os quais não incidem os dispositivos de racionalização procedimental introduzidos pela referida resolução, conferindo ao estudo unidade metodológica e consistência analítica.

O corpus empírico foi construído a partir de fontes públicas primárias, como o Site do Congresso Nacional, a Constituição Federal de 1988, o Regimento Comum do Congresso Nacional, resoluções internas e decisões do Supremo Tribunal Federal. De acordo com o levantamento realizado, ainda se encontram pendentes de apreciação 209 vetos presidenciais anteriores à Resolução — sendo 49 vetos totais e 160 parciais —, que, somados, abrangem aproximadamente 1.450 dispositivos legislativos.

Diante da impossibilidade de análise exaustiva de todo o universo, optou-se por uma amostragem não probabilística, intencional e criteriosa, composta por 45 vetos (total ou parcial), totalizando 457 dispositivos. Essa seleção corresponde a cerca de 30% do universo identificado e segue os parâmetros da representatividade temática⁷, conforme os princípios da análise qualitativa documental. O critério orientador foi a presença de relevância jurídica, política, orçamentária ou social identificável a partir das razões do veto, do conteúdo normativo e do contexto legislativo.

Para fins de sistematização, foram aplicados os seguintes filtros de seleção:

- Vetos editados até 31 de junho de 2013 (anterioridade à vigência da Resolução nº 1/2013-CN);
- Vetos ainda pendentes de deliberação até o fechamento da coleta (março de 2025);

⁷ A regra da representatividade, conforme formulada por Laurence Bardin no contexto da análise de conteúdo, refere-se à necessidade de que a amostra selecionada permita a identificação de padrões estruturantes do universo empírico investigado. Trata-se de um critério metodológico segundo o qual a seleção não deve ocorrer de modo aleatório ou superficial, mas com base em elementos que, mesmo sem pretensão de generalização estatística, possam produzir inferências confiáveis e analiticamente relevantes. A amostra, portanto, deve ser composta por unidades homogêneas e significativas que representem a diversidade e complexidade do objeto estudado, permitindo sua leitura crítica e aprofundada. Cf. BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.



- Vetos com conteúdo dotado de potencial impacto fiscal, normativo, social ou ambiental, conforme as razões apresentadas pelo Executivo ou inferência contextual.

Cada veto selecionado foi codificado e classificado em uma das seguintes categorias analíticas:

- Vetos materialmente prejudicados;
- Vetos com impacto orçamentário e responsabilidade fiscal;
- Vetos com impacto ambiental e governança climática;
- Vetos com impacto social e jurídico.

A categorização dos vetos adotada nesta pesquisa está ancorada com respaldo empírico nas Tabelas 1 a 4 do Apêndice A. Conforme demonstra a Tabela 2, 64,77% dos vetos analisados concentram-se em matérias de caráter orçamentário, evidenciando um risco fiscal estrutural latente. Além disso, o tempo de inércia legislativa referente a esses vetos ultrapassa 23 anos — com o veto mais antigo datando de 2002 e o mais recente de 2013 —, o que revela não apenas a dimensão do passivo deliberativo acumulado, mas também o enfraquecimento progressivo da função revisora constitucionalmente atribuída ao Parlamento diante do Poder Executivo.

É importante destacar que a exclusão de determinados vetos da amostra não implica sua irrelevância normativa ou orçamentária, mas decorre de uma estratégia metodológica deliberada de aprofundamento qualitativo, em vez de uma abordagem meramente quantitativa ou descritiva.

A escolha da amostragem não probabilística intencional visa proporcionar uma análise aprofundada da complexidade institucional do tema, sem pretensão de generalização estatística, mas com o objetivo de revelar padrões relevantes, riscos normativos e distorções políticas associadas à não apreciação legislativa de vetos presidenciais.

Além disso, recomenda-se, como desdobramento, o aprofundamento da investigação empírica por meio de entrevistas com parlamentares ou da análise de comportamento legislativo por legislaturas, a fim de qualificar inferências ainda aproximativas sobre seletividade política, poder de pauta e inércia deliberativa estratégica.

Admite-se como limitação metodológica a não adoção de ferramentas quantitativas, o que restringe a visualização estatística de correlações entre variáveis institucionais. A inferência sobre disfunções legislativas e a hipótese da seletividade como fator explicativo são formuladas a partir da recorrência de padrões empíricos, sem pretensão de universalização. A metodologia, nesse sentido, assume intencionalmente caráter exploratório e crítico, alinhado ao propósito do estudo de lançar luz sobre uma anomalia legislativa ainda não sistematizada na literatura jurídica e institucional comparada.

9. ANÁLISE EMPÍRICA DO ESTOQUE DE VETOS PRESIDENCIAIS PRÉ-RESOLUÇÃO Nº 1/2013-CN

Com base na metodologia apresentada no capítulo anterior, esta etapa do estudo sistematiza a análise empírica de 45 vetos presidenciais não apreciados pelo Congresso Nacional, todos anteriores à vigência da Resolução nº 1/2013-CN. A seleção da amostra, conforme critérios de relevância jurídica, fiscal, ambiental e social, permitiu agrupar os vetos em quatro categorias analíticas: vetos materialmente prejudicados, vetos com impacto orçamentário, vetos com impacto ambiental e vetos com impacto social e jurídico. A distribuição completa dos vetos por categoria e seus respectivos dispositivos legislativos



encontra-se detalhada nas **Tabelas 1 a 4 do Apêndice A**, organizadas para facilitar a consulta cruzada entre número do veto, natureza do impacto, tipo (parcial ou total) e objeto normativo afetado. Essa sistematização empírica representa cerca de 30% do total de dispositivos ainda pendentes de deliberação até março de 2025, compondo uma amostra robusta do passivo legislativo acumulado.

A proposta analítica deste capítulo parte do entendimento de que a simples existência de vetos não apreciados não representa apenas um atraso burocrático. Ao contrário, trata-se de um sintoma institucional de profunda disfunção deliberativa, com implicações sérias para a estabilidade normativa, a segurança jurídica, o equilíbrio entre os Poderes e o planejamento orçamentário do Estado.

Essas categorias funcionam como eixos analíticos complementares, permitindo uma leitura multidimensional dos efeitos da inércia legislativa. A sistematização dos dados seguiu um roteiro interpretativo comum, com base em variáveis como dispositivos vetados, justificativa apresentada pelo Executivo, área temática envolvida e potenciais efeitos jurídicos ou fiscais da sua rejeição ou manutenção.

A primeira categoria abrange os vetos prejudicados e a ineficiência legislativa, relativos a dispositivos cuja eficácia normativa foi comprometida pela não apreciação tempestiva do veto, gerando inconsistências interpretativas ou esvaziamento de sentido em normas parcialmente sancionadas.

A segunda categoria compreende vetos com impacto orçamentário e responsabilidade fiscal, que incidem sobre dispositivos com potencial de interferência direta na execução orçamentária, na concessão de renúncias fiscais, nos reajustes salariais, aposentadorias e nas vinculações constitucionais de despesas com saúde e educação. Também se incluem aqui vetos relacionados ao setor rural e ao equilíbrio das contas públicas — temas frequentemente resgatados por pressões parlamentares, mesmo após longos períodos de inércia.

A terceira categoria aborda vetos com impacto ambiental e governança climática, envolvendo normas relativas ao licenciamento ambiental, combate ao desmatamento, fiscalização e mudanças climáticas. A omissão em sua apreciação compromete tanto o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil quanto, em alguns casos, o possível resgate e rejeição pode dificultar o desenvolvimento de setores produtivos em razão da indefinição regulatória.

A quarta e última categoria trata dos vetos com impactos sociais e jurídicos, que englobam direitos fundamentais, garantias processuais, políticas públicas para grupos vulneráveis e instrumentos de proteção social. Em tais casos, a rejeição, mesmo que tardia, pode representar tanto um avanço institucional em direção à justiça social quanto um possível retrocesso, dependendo do mérito de cada dispositivo vetado.

Essa categorização não apenas organiza o conjunto de vetos selecionados nesta pesquisa, mas também evidencia a diversidade temática e os múltiplos riscos associados à perpetuação da inércia legislativa.

A Tabela 1, a seguir, apresenta a distribuição dos vetos analisados de acordo com as quatro categorias temáticas estabelecidas, permitindo uma visualização consolidada da amostra empírica utilizada no presente estudo.



Tabela 1 – Distribuição dos vetos não apreciados por categoria temática

Categoria	Quantidade de Vetos	Total de Dispositivos	Percentual sobre a Amostra
Vetos com impacto orçamentário	24	296	64,77%
Vetos com impacto ambiental	3	71	15,53%
Vetos materialmente prejudicados	7	64	14%
Vetos com impacto social/jurídico	10	26	5,69%
Total geral	45	457	100%

Fonte: Dados sistematizados pela autora a partir de levantamento no Congresso Nacional (2025).

A partir desta distribuição geral, os próximos capítulos aprofundarão a análise qualitativa de cada categoria temática, evidenciando os principais riscos institucionais, impactos fiscais e implicações normativas associadas à sua não apreciação.

A seguir, inicia-se a apresentação dos achados, com base na primeira categoria temática:

9.1. Vetos Prejudicados e a Ineficiência Legislativa

A existência de vetos pendentes, cuja apreciação tornou-se obsoleta, evidencia a ineficiência do processo legislativo e a desorganização institucional do Congresso Nacional. A manutenção desses vetos no acervo deliberativo, mesmo quando esvaziados de qualquer efeito jurídico ou prático, gera insegurança normativa e desperdício institucional de recursos, desviando o foco parlamentar de temas mais relevantes e urgentes.

Entre os vetos que já deveriam ter sido arquivados, destacam-se aqueles vinculados a prazos expirados, políticas públicas superadas ou dispositivos sem impacto normativo atual. Casos emblemáticos incluem o **Veto 21/2013**, que prorrogava o prazo para adesão ao programa de refinanciamento de dívidas tributárias (Refis) até dezembro de 2013 — hoje, sem qualquer efeito útil. Situação análoga ocorre com o **Veto 6/2012**, que incidia sobre o Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015, cujo ciclo orçamentário já se encerrou.

Outros vetos estão atrelados a eventos pontuais já ocorridos, como o **Veto 35/2011**, sobre o financiamento de projetos para a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, e o **Veto 9/2011**, referente à prorrogação de concessões aeroportuárias até os Jogos Paralímpicos — ambos desprovidos de eficácia prática atualmente.

O impacto do acúmulo de vetos materialmente prejudicados, embora ainda não o tenham sido formalmente, se estende a diversas áreas, incluindo infraestrutura e políticas fiscais. O **Veto 16/2010**, versa sobre o traçado da rodovia BR-359, cuja obra já foi concluída; o **Veto 11/2012**, que trata de subsídios e financiamento de projetos vinculados às Olimpíadas (2016) e à Copa do Mundo (2014), perdeu o sentido com a execução desses programas; e o **Veto 18/2010**, que impediu um concurso especial da Mega-Sena para apoiar vítimas das enchentes em Santa Catarina (2008) — cuja pertinência normativa cessou completamente.

A sistematização desses vetos considerados **materialmente prejudicados** encontra-se apresentada na **Tabela 1 do Apêndice A**, que reúne, de forma consolidada, o número do veto, a natureza (total ou parcial) e a descrição temática dos dispositivos legislativos analisados. Essa organização reforça a necessidade de uma triagem normativa periódica, capaz de eliminar, com base em critérios objetivos, proposições legislativas sem valor residual para o ordenamento jurídico.



Diante desse cenário, torna-se evidente a urgência de institucionalizar mecanismos formais de arquivamento de vetos esvaziados, o que contribuiria para a racionalização da pauta legislativa, a mitigação do passivo acumulado e o fortalecimento da eficiência decisória no Parlamento.

9.2. Vetos com Impacto Orçamentário e a Responsabilidade Fiscal

Os vetos presidenciais relacionados ao controle de despesas públicas exercem papel estratégico na preservação da responsabilidade fiscal do Estado. Seu objetivo principal é impedir a criação de obrigações sem a correspondente previsão orçamentária, evitar renúncias fiscais injustificadas e barrar reajustes salariais desproporcionais, que poderiam comprometer a sustentabilidade das contas públicas.

Os vetos identificados como geradores de risco fiscal, por criarem despesas obrigatórias, concederem renúncias tributárias ou vincularem receitas de forma excessiva, estão organizados na **Tabela 2 do Apêndice A**, que apresenta um panorama detalhado dos dispositivos com maior potencial de comprometimento da sustentabilidade orçamentária.

A Constituição Federal, no art. 167, proíbe a vinculação de receitas públicas a despesas específicas, salvo nas hipóteses expressamente previstas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), por sua vez, impõe restrições rigorosas à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, exigindo compensações adequadas. Nesse contexto, o veto presidencial atua como salvaguarda jurídica e institucional contra iniciativas que desrespeitem tais limites.

A seguir, detalham-se categorias de vetos cuja eventual rejeição representaria grave risco ao equilíbrio fiscal e à estabilidade normativa do país.

9.2.1. Vetos Relacionados a Renúncias Fiscais e Incentivos Tributários

A concessão de incentivos fiscais, sem previsão orçamentária, foi um dos principais motivos para a imposição de vetos. O **Veto 15/2012** barrou a redução de alíquotas de PIS/Pasep e COFINS para medicamentos e equipamentos odontológicos e veterinários, sob o argumento de que a medida comprometeria a arrecadação tributária sem contrapartida fiscal.

De forma semelhante, o **Veto 7/2012** impediu a ampliação de deduções fiscais para doações ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, sob justificativa de que a medida poderia comprometer a arrecadação tributária. Já o **Veto 11/2010** barrou a concessão de benefícios fiscais ao setor petrolífero que permitiria o uso de precatórios para indenização de tributos e perdoar multas e dívidas com a União, enquanto o **Veto 6/2010** impediu a isenção de impostos sobre a energia elétrica consumida por beneficiários da Tarifa Social, evitando uma queda na arrecadação destinada à Previdência Social.

Outros casos envolvem:

- o **Veto 41/2010**, que bloqueou incentivos ao setor energético;
- o **Veto 30/2011**, que impediu mudanças no Simples Nacional com consequente redução da arrecadação;
- e o **Veto 14/2009**, que barrou isenções previdenciárias para o setor agropecuário, evitando distorções na concorrência tributária.

O **Veto 1/2007** é particularmente ilustrativo: impediu que os incentivos fiscais à região amazônica se tornassem praticamente permanentes, vinculando sua vigência até o que o PIB



per capita da região atingisse 90% da média nacional. A justificativa para o veto baseou-se na necessidade de garantir que os benefícios tributários sejam subsídios temporários, vinculados a critérios objetivos e sujeitos a avaliação periódica de seus impactos econômicos e sociais. Também barrou a cláusula que impediria o contingenciamento dos recursos do FDA, o que violaria o princípio da flexibilidade orçamentária. A decisão de barrar essa medida teve como fundamento a necessidade de preservar a flexibilidade orçamentária, permitindo que o governo federal priorize investimentos estratégicos de acordo com a conjuntura econômica.

No setor privado, o **Veto 19/2010** impediu a vigência de um projeto que permitiria o pagamento de prêmios por desempenho sem que os valores integrassem o salário, isso permitiria a exclusão da incidência desses valores às contribuições de FGTS, férias, 13º salário e contribuições previdenciárias, o que impactaria diretamente a arrecadação da Previdência Social.

Esses vetos refletiram a preocupação com a preservação da arrecadação pública, garantindo que os benefícios fiscais sejam concedidos dentro dos limites sustentáveis, sem comprometer a estrutura de financiamento das políticas públicas.

9.2.2. Vetos Relacionados à Vinculação de Receitas e Distribuição de Recursos

Outro conjunto relevante de vetos incide sobre proposições que buscavam destinar compulsoriamente receitas públicas a finalidades específicas, restringindo a margem de manobra do Poder Executivo na alocação orçamentária. Tais dispositivos foram vetados por comprometerem a flexibilidade fiscal, elemento essencial para a gestão estratégica das finanças públicas, sobretudo em contextos de oscilação econômica.

O **Veto 48/2009**, por exemplo, impossibilitou a criação de um programa de apoio financeiro da União para municípios dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além de barrar alterações fiscais e previdenciárias. A justificativa central foi a necessidade de evitar o agravamento da dependência federativa, assegurando maior rigor na prestação de contas e estabilidade arrecadatória.

Na mesma linha, o **Veto 23/2009** barrou alterações nas regras de parcelamento das dívidas previdenciárias municipais, especialmente a proposta de substituição da Taxa Selic pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) como índice de correção. Segundo a justificativa do Executivo, tal modificação implicaria redução expressiva na arrecadação previdenciária, prejudicando a solvência do sistema.

O **Veto 17/2009** apresentou conteúdo semelhante, impedindo que dívidas tributárias fossem parceladas com base em índices mais brandos — como a TJLP ou 60% da Selic — o que representaria uma desvalorização substancial dos créditos públicos, com impacto negativo direto sobre a arrecadação da União.

Outro caso emblemático é o **Veto 39/2010**, que impediu a obrigatoriedade de alocação de 50% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal à educação, bem como a redistribuição automática dos royalties entre Estados e Municípios. O Executivo argumentou que a imposição de tais vinculações comprometeria a capacidade de planejamento orçamentário nacional, além de acirrar disputas federativas sobre a partilha dos recursos.

Esses vetos refletem uma diretriz fiscal orientada à preservação da autonomia decisória do Executivo sobre a alocação de receitas, conforme as demandas de cada exercício financeiro. Ao evitar vinculações excessivas, o governo busca assegurar resiliência orçamentária e minimizar a rigidez estrutural das contas públicas — condição essencial para enfrentar contingências econômicas ou emergências sociais.



9.2.3. Vetos Relacionados a Reajustes Salariais e Aposentadorias

Outro segmento de vetos de elevada relevância refere-se à tentativa de conter despesas obrigatórias de caráter continuado no serviço público, sobretudo reajustes salariais e reestruturações de carreira sem a devida compatibilização orçamentária. A motivação central desses vetos está ancorada nos princípios da responsabilidade fiscal e gestão prudente da folha de pessoal.

O **Veto 5/2011** impediu a extensão do 13º salário a beneficiários de pensão vitalícia, por se tratar de uma medida que geraria impacto financeiro adicional não previsto, violando os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

O **Veto 17/2010** frustrou a concessão de reajustes salariais a servidores da Administração Pública Federal, argumentando que não havia previsão orçamentária compatível com as novas despesas, nem estimativas de impacto financeiro acompanhando a proposição.

O caso do **Veto 27/2008** é particularmente sensível: ele barrou o aumento retroativo da Vantagem Pecuniária Especial (VPE) concedida a policiais e bombeiros do Distrito Federal, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2008. Se rejeitado, o veto acarretaria obrigação fiscal retroativa de grande monta, pressionando o orçamento da União. Caso este último veto fosse rejeitado na atualidade, o impacto fiscal seria ainda mais desastroso, uma vez que a União seria obrigada a arcar com valores corrigidos desde 2008, resultando em obrigações retroativas de magnitude elevada, além de criar um efeito cascata sobre outras categorias do funcionalismo e ampliando a pressão sobre as contas públicas.

Outro exemplo é o **Veto 31/2011**, que impediu a reabertura de prazo para o retorno de servidores anistiados ao serviço público, evitando novas incorporações com repercussões financeiras relevantes. O mesmo se aplica ao **Veto 53/2008**, que barrou propostas de reestruturação de carreiras que implicariam aumento salarial sem planejamento orçamentário adequado.

O conjunto desses vetos evidencia o papel crucial do controle do Executivo na contenção de pressões corporativas, que, não raro, buscam reajustes automáticos ou retroativos à margem dos parâmetros legais de sustentabilidade fiscal. Em muitos casos, a rejeição desses vetos ameaçaria o cumprimento das metas fiscais, causando uma verdadeira “falência” orçamentária da União.

- **O Veto 24/2010 e sua Possível Rejeição:**

O **Veto 24/2010** impediu alterações estruturais relevantes na carreira dos servidores do Senado Federal, com foco em dispositivos de natureza remuneratória e normativa. Entre os pontos vetados, destaca-se a vedação de garantias salariais automáticas para servidores ocupantes de funções comissionadas a partir do símbolo FC-3, cujos vencimentos passariam a ser calculados com base no teto da carreira. Também foram barradas disposições sobre gratificações por encargo de curso e concurso e regulamentações específicas para membros de comissões, cuja normatização seria atribuída à Comissão Diretora do Senado. Outro aspecto relevante do veto foi a exclusão de fatores de correção na Gratificação de Desempenho (GD), os quais poderiam gerar elevações salariais sistemáticas sem controle orçamentário adequado.

A fundamentação jurídica apresentada pelo Poder Executivo para a imposição do veto se baseou em três pilares constitucionais: (i) a ausência de previsão orçamentária; (ii) a violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade no serviço público; e (iii) o risco de superação do teto remuneratório constitucional, previsto no art. 37, inciso XI, da Carta de 1988. Nesse sentido, o veto visou assegurar a conformidade da estrutura remuneratória do Legislativo com os preceitos da responsabilidade fiscal e da moralidade administrativa.



Após quinze anos de tramitação suspensa, o veto continua sendo objeto de elevada sensibilidade política. Entidades representativas dos servidores do Poder Legislativo têm intensificado articulações pela sua rejeição, fundamentando seus pleitos na necessidade de recomposição remuneratória da categoria, em comparação com outras carreiras do funcionalismo federal. Nos bastidores do Congresso Nacional, há sinais de que a matéria poderá ser incluída na pauta de deliberação em 2025, impulsionada por mobilização sindical coordenada e pressões corporativas crescentes.

A peculiaridade do Veto 24/2010 reside no fato de incidir diretamente sobre a estrutura de carreiras e remunerações dos servidores do próprio Poder Legislativo Federal, o que lhe confere uma natureza institucional singular e elevado potencial de mobilização política interna. Essa característica amplifica a capacidade de articulação dos grupos interessados e fortalece a pressão corporativa exercida sobre parlamentares e lideranças partidárias.

A força dos bastidores legislativos, aliás, não é fenômeno recente: conforme demonstrado no capítulo 4, durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2011), apenas dois vetos foram derrubados — ambos diretamente relacionados à remuneração de servidores do Poder Legislativo Federal, sendo um da Câmara dos Deputados e outro do Senado Federal. Esse dado empírico revela a capilaridade e a resiliência política das corporações legislativas, cuja capacidade de influenciar o processo decisório institucional transcende os ciclos de governo.

Como o controle da pauta legislativa pertence ao Presidente do Congresso Nacional, a tramitação do veto pode ser acelerada ou postergada segundo critérios que escapam à lógica técnico-normativa, sendo frequentemente subordinada às conveniências políticas do momento, às negociações de bastidores ou aos interesses estratégicos de coalizões parlamentares. Esse contexto transforma o Veto 24/2010 em um instrumento de barganha institucional, cuja eventual rejeição não se restringirá a uma questão orçamentária ou constitucional, mas estará inserida em um complexo jogo de interesses corporativos e políticos, onde diferentes atores disputarão influência nos bastidores do Congresso, e que, pode sim, resultar na derrubada do veto.

A análise dos vetos sobre reajustes salariais e aposentadorias evidencia o equilíbrio delicado entre valorização do funcionalismo e sustentabilidade fiscal. As restrições impostas pelo governo visam evitar impactos financeiros imprevistos, garantindo que qualquer alteração na estrutura remuneratória ocorra dentro dos limites orçamentários. Trata-se de casos emblemáticos do delicado equilíbrio entre a valorização do funcionalismo e os limites constitucionais de gasto público.

9.2.4. Vetos Relacionados à Saúde e Educação

A vinculação de receitas públicas às áreas de saúde e educação é tema de recorrente controvérsia legislativa. Embora essas funções representem prioridades constitucionais, a imposição de amarras orçamentárias excessivas compromete a flexibilidade fiscal do Estado e dificulta a gestão eficiente das finanças públicas — especialmente em cenários de instabilidade macroeconômica.

Nesse contexto, o **Veto 3/2012** impediu a criação de uma indexação automática do orçamento da saúde ao Produto Interno Bruto (PIB). A justificativa do Executivo sustentou que a medida poderia gerar rigidez fiscal crescente, especialmente em contextos de desaceleração econômica, forçando o aumento de gastos em saúde mesmo diante da retração da receita.



Outro exemplo emblemático é o **Veto 11/2011**, que barrou a obrigatoriedade de fornecimento de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) a enquanto não houvesse decisão definitiva sobre sua incorporação ao sistema. A medida buscou proteger o erário público de demandas judiciais e administrativas que imponham o fornecimento de tratamentos sem comprovação técnico-científica e fora da política pública estabelecida, evitando ônus imprevisíveis e judicialização em massa.

O **Veto 65/2009**, por sua vez, impediu a concessão indiscriminada de bolsas de estudo a servidores públicos, sob o argumento de que tais recursos deveriam ser prioritariamente alocados em programas estruturantes da política educacional nacional, como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). A justificativa destacou a importância de direcionar os recursos da educação para iniciativas de maior alcance social e impacto estratégico.

Esses vetos evidenciam a tensão entre a expansão das políticas públicas e os limites estruturais de financiamento do Estado. Ainda que o direcionamento de recursos para saúde e educação seja socialmente desejável, a sua vinculação automática e generalizada, sem avaliação de impacto fiscal, compromete a capacidade adaptativa do orçamento público.

9.2.5. Vetos Relacionados ao Setor Rural e ao Equilíbrio Fiscal

A política de concessão de crédito, renegociação de dívidas públicas e garantia do equilíbrio fiscal tem sido objeto recorrente de vetos presidenciais. Tais medidas visam mitigar impactos fiscais imprevistos e assegurar a sustentabilidade orçamentária da União. Um exemplo emblemático é o **Veto 29/2010**, que obstruiu a criação de um fundo de cobertura de riscos para o seguro rural, cuja implementação exigiria um aporte de aproximadamente R\$ 4 bilhões — montante incompatível com os limites fiscais então vigentes e sem previsão de receita compensatória. A justificativa do governo baseia-se na necessidade de evitar desequilíbrios fiscais e garantir a sustentabilidade do setor agrícola dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Outro caso de destaque é o **Veto 35/2012**, que barrou dispositivos relativos à concessão de incentivos para a liquidação antecipada de dívidas rurais e à prorrogação dos respectivos prazos de renegociação. À época, o impacto estimado foi de R\$ 2,3 bilhões, oriundo de descontos expressivos concedidos para o adiantamento da quitação das dívidas, o que poderia comprometer a arrecadação pública e gerar distorções no sistema de crédito rural. A depender de sua atual rejeição, o impacto fiscal poderá ultrapassar R\$ 5 bilhões, segundo projeções mais recentes, afetando diretamente a previsibilidade do ciclo orçamentário federal e o planejamento de políticas agrícolas sustentáveis.

Embora esses vetos estejam há mais de uma década estagnados no acervo legislativo, sua facilidade de resgate e deliberação contrasta com o padrão de inércia observado em outras áreas. Tal discrepância decorre, sobretudo, da forte influência da bancada ruralista, que atualmente reúne 303 deputados federais e 49 senadores, incluindo o atual presidente da Câmara dos Deputados, Hugo Motta. Além da ocupação de cargos estratégicos nas mesas diretoras das Casas Legislativas⁸.

⁸ Conforme consulta realizada em 31 de março de 2025, disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>



A bancada ruralista tem sido reconhecida como um dos grupos de pressão mais bem organizados e influentes no cenário político brasileiro. Estudos sobre a atuação parlamentar indicam que essa bancada tem desempenhado um papel central na formulação e alteração de políticas públicas no setor agropecuário, garantindo que seus interesses sejam contemplados em decisões legislativas cruciais. Desta forma, torna-se essencial analisar a relação entre poder político e estabilidade normativa, especialmente no que se refere à revisão de vetos e impactos fiscais resultantes dessas decisões.

Assim, a análise dos vetos relacionados ao setor rural revela não apenas a forte articulação política em torno de temas agropecuários, mas também os desafios que envolvem a preservação do equilíbrio fiscal diante de pressões setoriais organizadas. Essa mesma dinâmica de influência e disputa normativa também se manifesta de forma expressiva no campo ambiental, onde vetos presidenciais estratégicos afetam diretamente a governança climática e a sustentabilidade ecológica. É nesse contexto que se insere o próximo capítulo, dedicada aos vetos com impacto ambiental e suas implicações para a credibilidade internacional do país e para a efetividade de suas políticas ambientais.

9.3. Vetos com Impacto Ambiental e a Governança Climática

A sistematização dos vetos com possível impacto ambiental, incluindo temas como mitigação de mudanças climáticas, concessões florestais e gestão de biomas, encontra-se descrita na **Tabela 3 do Apêndice A**, com base na triagem normativa realizada ao longo da pesquisa. Esses dados estruturam o eixo analítico ambiental da amostra, permitindo uma avaliação mais precisa dos riscos normativos e institucionais associados à não apreciação legislativa desses dispositivos.

Assim como no setor rural, os vetos presidenciais com impacto ambiental configuram um espaço de disputa normativa intensamente marcado pela atuação de bancadas organizadas, especialmente da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Esses vetos compõem parcela significativa do estoque legislativo pré-Resolução nº 1/2013-CN e, dada sua relevância para a política climática e os compromissos internacionais do Brasil, exigem abordagem criteriosa quanto aos riscos e oportunidades de sua eventual rejeição.

O **Veto 69/2009** incide diretamente sobre a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Ele suprimiu dispositivos que previam a destinação obrigatória de recursos para ações de mitigação e adaptação climática, além da transição compulsória para fontes renováveis de energia. A justificativa presidencial baseou-se na necessidade de garantir flexibilidade fiscal e segurança energética. No entanto, sua manutenção fragilizou a eficácia dos compromissos multilaterais firmados pelo país, como o Acordo de Paris. A eventual rejeição do veto, ainda que extemporânea, poderia reforçar o arcabouço normativo ambiental brasileiro e garantir menor vulnerabilidade das políticas climáticas a contingenciamentos orçamentários e interesses de curto prazo.

Outro exemplo emblemático é o **Veto 30/2006**, que atingiu dispositivos centrais da Lei da Mata Atlântica, especialmente aqueles relacionados à exploração seletiva de espécies nativas e à imposição de restrições adicionais ao uso de propriedades rurais. A justificativa para o veto foi a necessidade de proteger um dos biomas mais ameaçados do país, evitando danos decorrentes do desmatamento e do uso insustentável dos recursos naturais. Contudo, estudos na área indicam que a vedação à exploração econômica sustentável pode gerar tensões entre conservação ambiental e atividades produtivas, dificultando a implementação de políticas de uso racional dos recursos. Nesse sentido, a rejeição desse veto poderia ser impulsionada pela



pressão da bancada ruralista no Congresso Nacional, o que exigiria a definição de critérios regulatórios rigorosos, capazes de evitar brechas legais que possibilitem a exploração predatória e comprometam a biodiversidade regional.

O **Veto 4/2006**, por sua vez, alterou dispositivos da lei que instituiu o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), suprimindo cláusulas que ampliavam o controle do Congresso sobre concessões florestais e asseguravam maior autonomia orçamentária ao IBAMA. A exclusão dos dispositivos foi justificada pela necessidade de evitar burocratização excessiva. No entanto, sua rejeição poderia fortalecer os mecanismos de fiscalização e ampliar a transparência na gestão de florestas públicas, contribuindo para uma governança ambiental mais robusta.

Esses três vetos somam 71 dispositivos vetados, cujos efeitos se projetam sobre o modelo de desenvolvimento nacional e sobre a credibilidade do país no cenário internacional. Em contexto de debates recentes sobre a exploração de petróleo na região do Amapá e de atuação incisiva do IBAMA na imposição de condicionantes ambientais, a revisão desses vetos que influenciam diretamente na autonomia da autarquia federal, torna-se uma questão estratégica.

A realização da COP 30, prevista para ocorrer no Brasil em 2025, adiciona um elemento geopolítico relevante: a rejeição de alguns desses vetos poderia ser interpretada como sinalização positiva à comunidade internacional e reafirmação do compromisso brasileiro com a agenda climática global. Em contrapartida, sua manutenção sem fundamentação técnica robusta poderá ampliar a percepção externa de retrocesso ambiental, colocando em risco a credibilidade do país em fóruns multilaterais e podendo afetar fluxos internacionais de financiamento verde e cooperação técnica.

Cabe observar que, embora a rejeição de vetos ambientais represente riscos normativos, também pode ensejar efeitos positivos inesperados — como a melhoria da governança setorial e o aprimoramento de políticas públicas. A superação da inércia deliberativa em matéria ambiental é, assim, estratégica para a reconstrução da legitimidade normativa do país e para o fortalecimento do papel do Parlamento na agenda global de desenvolvimento sustentável.

Essa ambivalência reforça a necessidade de avaliações técnicas criteriosas e transparentes, capazes de identificar não apenas os riscos, mas também os benefícios associados a cada veto. Tais decisões devem orientar o Congresso Nacional à luz dos princípios constitucionais, das obrigações assumidas internacionalmente e do interesse público intergeracional — assegurando que o Brasil atue com coerência normativa e integridade ambiental em suas ações legislativas.

9.4. Vetos com Impactos Sociais e Jurídicos

A relação dos vetos com impacto direto sobre direitos fundamentais, políticas públicas sensíveis e governança institucional está reunida na **Tabela 4 do Apêndice A**, permitindo a identificação precisa dos dispositivos legislativos e de suas respectivas implicações sociais e jurídicas. Essa sistematização complementa a análise empírica ao oferecer uma visão estruturada dos vetos que, caso rejeitados, podem implicar avanços normativos ou, em contrapartida, riscos de retrocesso constitucional.

Os vetos com impacto social e jurídico revelam o desafio normativo de equilibrar a proteção de direitos fundamentais com os imperativos da eficiência administrativa, da segurança jurídica e da igualdade no acesso a serviços públicos essenciais. Tais decisões envolvem implicações diretas sobre o desenho institucional do Estado, a governança pública, o funcionamento do sistema de justiça e a prestação de políticas públicas voltadas a grupos vulneráveis.



Exemplo emblemático é o **Veto 30/2012**, que suprimiu dispositivos que vedavam a candidatura de pessoas casadas ou com tatuagens incompatíveis com o padrão de camuflagem nos cursos de formação militar do Exército. O **Veto 19/2011** adotou medida semelhante no âmbito da Aeronáutica, ao barrar restrições que afetavam mulheres grávidas e candidatos tatuados em concursos públicos. Ambos os vetos foram fundamentados na necessidade de garantir a isonomia de acesso a cargos públicos e a não discriminação, conforme os preceitos do art. 5º da Constituição Federal e tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

A eventual rejeição desses vetos, mais de uma década após sua aposição, implicaria a reintrodução de critérios seletivos anacrônicos, incongruentes com os valores constitucionais contemporâneos e com a construção de uma Administração Pública inclusiva e representativa. Ressalte-se que tais restrições não apenas carecem de fundamentação técnica robusta, mas também comprometem os princípios da moralidade e da impessoalidade (CF, art. 37, caput), além de contrariarem diretrizes internacionais sobre diversidade institucional e igualdade de gênero.

No domínio empresarial, o **Veto 18/2011** impactou diretamente o regime da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), ao suprimir salvaguardas que restringiam abusos na separação entre patrimônio pessoal e empresarial. O fundamento do veto foi a prevenção de fraudes mediante blindagem patrimonial indevida, garantindo que o patrimônio pessoal do empresário possa ser acessado em casos de abuso de personalidade jurídica. Nesse sentido, a manutenção do veto visa proteger a higidez do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, prevista no art. 50 do Código Civil, como instrumento de repressão ao desvio de finalidade e ao abuso do direito empresarial.

Alguns vetos analisados apresentam justificativas frágeis e potencial de revisão com ganhos para a administração pública. É o caso do **Veto 61/2009**, que impediu a tramitação automática de processos administrativos em caso de inércia da autoridade responsável. A motivação oficial foi a preservação da qualidade da análise processual. Contudo, sua manutenção tem permitido o uso da morosidade administrativa como instrumento de manipulação política, especialmente em processos disciplinares, contrariando o princípio da celeridade processual e comprometendo a funcionalidade do Estado. Com isso, a rejeição desse veto poderia representar um avanço significativo para a administração pública, uma vez que a celeridade processual é um princípio fundamental da boa governança e da eficiência administrativa.

Na seara das relações de trabalho, o **Veto 2/2012** impediu a regulamentação das atividades de Catador de Materiais Recicláveis e Reciclador de Papel, sob a alegação de que a formalização traria ônus excessivos ao setor informal. Embora a justificativa aprecie a realidade econômica das cooperativas, a ausência de regulamentação perpetua a vulnerabilidade socioeconômica desses trabalhadores e restringe o acesso a direitos previdenciários e trabalhistas básicos.

O **Veto 10/2002**, por sua vez, rejeitou a criação de um programa obrigatório de orientação sexual e prevenção ao uso de drogas nas escolas, alegando ingerência sobre a autonomia federativa de estados e municípios. No entanto, a derrubada desse veto permitiria uma abordagem mais padronizada e eficaz na prevenção de gravidez precoce, no consumo de drogas e na propagação de doenças sexualmente transmissíveis, fortalecendo políticas públicas preventivas nas áreas de saúde e educação.

Quanto à emissão de documentos essenciais, o **Veto 28/2009** restringiu a lavratura da Declaração de Óbito apenas a peritos médico-legais, os quais possuem a especialização necessária não apenas para diagnosticar a lesão, mas, principalmente, para elucidar as circunstâncias dos óbitos a partir do exame do cadáver e de informações médicas e policiais, o que é imprescindível para a apuração de eventuais responsabilidades, de maneira que não seria



adequado atribuir essa competência a qualquer profissional do estabelecimento de saúde onde ocorrer o falecimento. Além disso, o veto proibiu ainda a emissão da certidão de óbito por cartórios e delegacias. A decisão foi fundamentada na necessidade de evitar fraudes e garantir a precisão dos registros.

No setor jurídico, o **Veto 46/2009** obstruiu mudanças no ingresso na Defensoria Pública da União (DPU), impedindo a dispensa do Exame da OAB para defensores públicos. A motivação presidencial foi preservar a qualificação técnica mínima para o exercício da advocacia pública, especialmente em favor das populações em situação de vulnerabilidade.

Já o **Veto 2/2010** impediu que 75% dos profissionais de educação e saúde beneficiados pelo FIES fossem direcionados compulsoriamente às regiões Norte e Nordeste. A justificativa foi a proteção da mobilidade profissional. No entanto, sua rejeição poderia representar um retorno social justo ao investimento público, promovendo maior equidade na distribuição territorial de profissionais especializados em áreas carentes.

Outro veto de repercussão direta sobre o consumidor é o **Veto 60/2009**, que manteve a cobrança de taxas adicionais por bagagens despachadas em voos comerciais. A justificativa invocou o alinhamento à legislação internacional de aviação civil, mas, na prática, resultou em encargos abusivos aos usuários, sem que se verificasse redução proporcional no preço das passagens — conforme apontado em relatórios da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON). A derrubada desse veto poderia representar um avanço para a previsibilidade tarifária e a proteção dos consumidores no transporte aéreo.

Essa tipologia de vetos demonstra a complexidade e a sensibilidade das decisões parlamentares sobre matérias que afetam diretamente a eficácia dos direitos sociais, a governança administrativa e o equilíbrio do ordenamento jurídico. A rejeição de certos vetos pode promover avanços em igualdade de oportunidades, proteção do consumidor e modernização institucional, ao passo que a manutenção de outros pode preservar a coerência normativa e o rigor técnico exigido na formulação de políticas públicas estruturantes.

No total, os dez vetos analisados — quatro integrais e seis parciais — envolvem 22 dispositivos ainda pendentes de deliberação legislativa. Esses dados evidenciam a importância de um debate técnico e político robusto sobre os vetos “esquecidos” com impacto social e jurídico, de modo a orientar o Congresso Nacional na adoção de decisões que promovam a justiça social, a eficiência pública e a estabilidade institucional.

9.5. Considerações Finais da Análise Empírica: Vetos “Esquecidos” e Riscos Institucionais Persistentes

A consolidação da amostra de vetos por categoria temática e percentual de incidência, conforme sistematizada nas **Tabelas 1 a 4 do Apêndice A**, possibilita uma leitura estruturada do estoque deliberativo anterior à Resolução nº 1/2013-CN, revelando a extensão e a complexidade do passivo legislativo acumulado. Essa estruturação empírica fornece um panorama abrangente das disfunções do processo deliberativo associadas à omissão parlamentar na apreciação dos vetos presidenciais.

A análise dos 1.450 dispositivos vetados antes da vigência da referida Resolução permitiu a seleção de uma amostra representativa composta por 45 vetos, totalizando 457 dispositivos legislativos. A triagem seguiu critérios objetivos de relevância jurídica, política, fiscal e institucional, e buscou refletir a diversidade e a criticidade do acervo normativo pendente de deliberação.



A triagem técnica evidenciou que o Congresso Nacional não dispõe de instrumentos sistemáticos e eficazes para o enfrentamento desse passivo, o que acarreta ônus deliberativo excessivo, perpetua a inércia institucional e compromete a coerência do processo legislativo. Observa-se ainda que 98% dos vetos analisados são parciais, o que reforça a hipótese de uso estratégico do veto como instrumento de modulação seletiva do conteúdo normativo, e não como mera rejeição integral de projetos legislativos.

A análise por categorias temáticas demonstrou que 64,77 % dos vetos analisados incidem sobre temas orçamentários, seguidos por meio ambiente (15,53 %), materialmente prejudicados (14%) e impactos sociais e jurídicos (5,69%).

Entre os 457 dispositivos analisados, foram identificados 7 vetos — abrangendo 64 dispositivos — considerados materialmente prejudicados pelo decurso do tempo. Trata-se de proposições que perderam sua eficácia por incidirem sobre marcos legais revogados, políticas públicas encerradas ou eventos históricos consumados. A manutenção desses itens na pauta legislativa representa uma forma de procrastinação normativa institucionalizada, que desorganiza a agenda parlamentar e desvia o foco de deliberação de matérias contemporaneamente relevantes.

Além disso, foram identificados 24 vetos que envolvem 296 dispositivos com alto potencial de impacto fiscal, caso venham a ser rejeitados. Esses dispositivos criam obrigações financeiras sem previsão orçamentária, reestruturam carreiras públicas com efeitos retroativos, vinculam receitas de forma excessiva ou promovem renúncias fiscais de elevada magnitude. O Veto nº 27/2008 é particularmente emblemático, pois, se derrubado, implicaria aumento retroativo da Vantagem Pecuniária Especial (VPE) para bombeiros e policiais militares do Distrito Federal, com efeitos acumulados desde 2008 e passivos financeiros de grande monta.

No campo ambiental, 3 vetos concentram 71 dispositivos sobre licenciamento, proteção de biomas, concessões florestais e mitigação de mudanças climáticas. Com a proximidade da COP 30 no Brasil, a deliberação desses vetos pode ser politicamente instrumentalizada tanto como gesto de compromisso climático quanto como moeda de barganha para setores produtivos.

Ademais, a bancada ruralista tem exercido forte influência no Congresso Nacional, o que pode favorecer a reavaliação de vetos ambientais de interesse do setor agropecuário. Esse cenário destaca a necessidade de uma análise mais técnica e menos influenciada por conjunturas oportunistas, garantindo que as decisões sobre vetos ambientais sejam tomadas com base em estudos científicos e evidências econômicas.

No plano jurídico e social, 10 vetos contendo 26 dispositivos afetam diretamente temas como direitos fundamentais, igualdade no acesso ao serviço público, proteção ao consumidor, governança administrativa e regulação do trabalho. Parte desses dispositivos pode, se restabelecida, corrigir omissões históricas; outra parte, contudo, representa risco de retrocesso constitucional, exigindo análise intersetorial e fundamentação sólida com base nos princípios da dignidade da pessoa humana, da eficiência administrativa e da segurança jurídica.

Dessa forma, a inércia legislativa diante desse passivo pré-2013 não configura apenas um problema de ordem procedimental, mas expressa uma disfunção mais profunda na articulação entre os Poderes da República. A permanência de vetos em “limbo jurídico” transforma o veto presidencial em um instrumento de barganha política, esvaziando sua função constitucional e enfraquecendo a legitimidade institucional do Congresso Nacional.

Como adverte Hannah Arendt (1998, p. 53), “decisões erradas, quando baseadas em situações ultrapassadas, criam desconexões perigosas entre governantes e governados”. A ausência de mecanismos claros para a triagem, arquivamento ou deliberação sistemática dos vetos acumulados compromete o princípio republicano da representação, fomenta o uso seletivo e



oportunista do poder de apreciação legislativa e deteriora a previsibilidade normativa do ordenamento jurídico.

A apreciação de um veto — seja para mantê-lo, rejeitá-lo ou arquivá-lo — deve ser um ato fundamentado, público e juridicamente motivado, e não fruto de omissão conveniente ou de barganha circunstancial.

Diante desse diagnóstico, impõe-se a necessidade urgente de institucionalizar um modelo de gestão racional, transparente e tecnicamente qualificado para a apreciação dos vetos “esquecidos”. Tal iniciativa deve estar orientada pelos princípios da sustentabilidade fiscal, da estabilidade normativa, da responsabilidade democrática e do interesse público.

10. VIGÊNCIA NORMATIVA E DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA TARDIA: DESAFIOS JURÍDICOS E FISCAIS DA REJEIÇÃO DE VETOS ANTIGOS

A rejeição de um veto presidencial pelo Congresso Nacional acarreta a reintegração dos dispositivos legalmente suprimidos pelo Chefe do Executivo ao ordenamento jurídico. Esse restabelecimento, todavia, suscita questões complexas quanto à vigência e à eficácia temporal dos dispositivos restaurados, sobretudo em contextos envolvendo impacto fiscal, retroatividade de efeitos e segurança jurídica.

Diante do vácuo normativo identificado quanto à vigência dos dispositivos legais restaurados por rejeição de veto presidencial, este trabalho apresenta uma proposta de normatização excepcional, cuja minuta consta no Apêndice B. Trata-se de uma Resolução do Congresso Nacional com vigência temporária de 24 meses, voltada à deliberação sistemática e controlada dos vetos presidenciais editados antes da Resolução nº 1/2013-CN e ainda não apreciados. O objetivo da proposta é disciplinar, de forma clara e vinculante, os efeitos jurídicos da reintegração legislativa desses dispositivos, evitando a aplicação retroativa, mitigando riscos fiscais e promovendo a segurança jurídica. A seguir, serão analisados os fundamentos jurídicos que sustentam essa proposta, com foco especial nas regras de vigência nela estabelecidas, em especial nos artigos 7º e 8º.

É oportuno destacar a distinção conceitual entre vigência, vacância e eficácia normativa — frequentemente tratadas de forma indistinta na prática legislativa. Vigência refere-se à entrada formal da norma no ordenamento jurídico; vacância (*vacatio legis*) corresponde ao intervalo entre a publicação oficial e a entrada em vigor, quando esta não for imediata; e eficácia diz respeito à capacidade da norma de produzir efeitos jurídicos concretos, a qual pode ser postergada, limitada ou condicionada a fatores externos.

Essa diferenciação conceitual é essencial para a adequada compreensão dos efeitos decorrentes da rejeição de veto presidencial, especialmente no que se refere à aplicação temporal dos dispositivos restaurados, conforme previsto no art. 7º da Resolução proposta (Apêndice B).

Em regra, os dispositivos cuja eficácia foi suspensa por veto presidencial passam a integrar formalmente a legislação a partir de sua promulgação pelo Congresso Nacional, respeitando-se, quando aplicável, a *vacatio legis* prevista no texto original. Aplica-se, nesse contexto, o princípio da eficácia prospectiva, segundo o qual as normas restauradas apenas produzem efeitos jurídicos a partir de sua publicação oficial, salvo disposição expressa em sentido contrário.

Esse entendimento encontra respaldo pacífico na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, desde o julgamento do RE nº 68.316 (1971), estabelece que a derrubada de veto não produz



efeitos *ex tunc*, mas sim a partir da publicação dos dispositivos restaurados. No RE nº 85.950/RS (1976), a Corte reiterou que a parte reinserida na lei, por deliberação legislativa, tem natureza de ato normativo autônomo, com vigência própria. Já no julgamento da ADI 5914/DF (2019), a Ministra Cármen Lúcia enfatizou que diferentes trechos de uma mesma lei podem ter datas de vigência distintas, em função da sua tramitação legislativa. No RE nº 706.103 RG/MG (2020), o Ministro Luiz Fux confirmou que a promulgação posterior da parte vetada é condição essencial para sua validade, afastando qualquer presunção de retroatividade.

Do ponto de vista doutrinário, José Afonso da Silva, conforme citado por Torri (2020), defende a adoção de vigência autônoma e prospectiva, sujeita à publicação específica do dispositivo restaurado. Tal interpretação visa proteger o princípio da legalidade, a previsibilidade normativa e a segurança jurídica, especialmente diante de normas com efeitos fiscais retroativos, como reajustes salariais, benefícios previdenciários ou vinculações orçamentárias.

Contudo, a ausência de uma regra legal específica sobre a vigência de normas restauradas após prolongada omissão deliberativa tem contribuído para um cenário de crescente insegurança jurídica, possibilidade de judicialização em massa e sérias distorções na gestão fiscal e administrativa. Um exemplo notório da gravidade desse problema envolve dispositivos vetados em 2008 — como o Veto 27/2008, já mencionado anteriormente como exemplo emblemático —, relativos a reajustes com efeitos retroativos para categorias do funcionalismo público. A eventual rejeição tardia desse tipo de veto, mesmo após mais de uma década de inércia legislativa, pode resultar em obrigações financeiras expressivas para a União e desencadear uma onda de demandas judiciais com pretensões retroativas.

Essa realidade demonstra a urgência de um marco normativo específico que regule de forma clara os efeitos da rejeição de vetos acumulados, especialmente quanto ao momento em que tais dispositivos passam a produzir efeitos jurídicos. A proposta apresentada neste trabalho, contida na minuta de Resolução constante do Apêndice B, busca justamente preencher essa lacuna, estabelecendo critérios objetivos de vigência e eficácia para normas restauradas por deliberação legislativa após longos períodos de inércia:

Art. 7º Os dispositivos cuja vigência for restaurada em razão da rejeição de veto tratado nesta Resolução terão eficácia a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União, observados os seguintes critérios:
I – será respeitado o prazo de vacância previsto originalmente na proposição legislativa de que fizerem parte;
II – na ausência de previsão específica ou de cláusula expressa de vigência imediata, aplicar-se-á o prazo de vacância estabelecido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Art. 8º A aplicação dos efeitos dos dispositivos restaurados por rejeição de veto não poderá retroagir para além da data da rejeição, salvo se o Congresso Nacional, no momento da apreciação do veto, deliberar de forma expressa pela manutenção de cláusula de vigência retroativa originalmente prevista.⁹

⁹ A restrição proposta pelo art. 8º visa impedir a aplicação automática de cláusulas de retroatividade constantes de proposições legislativas antigas, especialmente em contextos de longa omissão deliberativa. No entanto, reconhece-se que essa solução envolve debate jurídico relevante, dada a existência de cláusulas de vigência previamente aprovadas pelo Congresso Nacional e posteriormente restauradas por rejeição de veto. Como a Resolução e a lei promulgada após a rejeição são normas de igual hierarquia formal, a definição de qual prevalece é controversa. Há quem sustente que o critério cronológico — norma posterior revoga norma anterior com ela conflitante — resolveria a questão, mas a situação é complexificada pelo fato de a Resolução ser aprovada antes da promulgação da parte vetada, embora esta contenha cláusula de vigência definida anteriormente. Diante disso,



A medida visa mitigar os riscos da aplicação automática de efeitos *ex tunc* em contextos de inércia legislativa prolongada, protegendo a responsabilidade fiscal e a previsibilidade normativa, sem suprimir a competência constitucional do Parlamento para deliberar sobre os efeitos temporais das normas que restabelece.

Ainda assim, importa reconhecer que a problemática da vigência das normas restauradas por rejeição de veto não se esgota nos aspectos normativos e jurisprudenciais aqui examinados. Como bem observa João Trindade Cavalcante Filho (2023), a dinâmica do veto presidencial no Brasil tem gerado uma verdadeira “ciranda institucional”, marcada por práticas que desafiam a técnica legislativa e contribuem para a fragmentação da produção normativa. Ao tratar da entrada em vigor de normas restauradas, com diferentes marcos temporais e contextos de deliberação, depara-se com uma intrincada arquitetura legislativa que ainda carece de sistematização mais robusta. O autor conclui que o tema da vigência das partes vetadas rejeitadas pelo Congresso e promulgadas em momento posterior exigiria, por si só, “uma nova ciranda”, expressão que, com propriedade, indica a necessidade de estudo autônomo e aprofundado sobre os efeitos temporais dessa modalidade normativa *sui generis*.

Em um cenário marcado pela prolongada inércia legislativa e pela existência de milhares de vetos pendentes, esquecidos há décadas nas prateleiras do Congresso Nacional — muitas vezes passíveis de “resgate” oportunista conforme conjunturas políticas específicas —, o processo legislativo revela-se uma fonte latente de insegurança jurídica e instabilidade institucional. Esse contexto reforça, de forma incontornável, a necessidade de um marco normativo claro, vinculante e tecnicamente qualificado, capaz de disciplinar os efeitos temporais das normas restauradas por rejeição de veto. A Resolução proposta, nesse sentido, apresenta-se como uma resposta estruturada e funcional a essa lacuna, ao estabelecer critérios objetivos de vigência e eficácia. Com isso, reafirma-se o compromisso do Congresso Nacional com os princípios da previsibilidade normativa, da transparência institucional e da responsabilidade fiscal.

11. A GESTÃO DA PAUTA DOS VETOS “ESQUECIDOS” PELO CONGRESSO: ENTRE A TÉCNICA DELIBERATIVA E A LÓGICA POLÍTICA

A definição da pauta legislativa no Congresso Nacional constitui um mecanismo de notável relevância política, com efeitos diretos sobre a tramitação de proposições e a configuração das relações entre os Poderes. Em especial, no que tange à deliberação de vetos presidenciais, a Constituição Federal estabelece que sua apreciação deve ocorrer no prazo de 30 dias. Caso contrário, devem sobrestar a pauta e constar automaticamente na ordem do dia das sessões conjuntas. Na prática, contudo, esse rito legal é frequentemente desconsiderado, sendo comum a reconfiguração da pauta durante as próprias sessões legislativas, com exclusões e inclusões feitas em tempo real, condicionadas a estratégias políticas e acordos de governabilidade.

Essa flexibilidade revela que o processo de apreciação de vetos não se orienta exclusivamente por critérios técnicos ou legais, mas se insere em uma lógica institucional altamente permeada por dinâmicas político-estratégicas. Conforme aponta Bobbio (2000), a existência de normas não é suficiente para assegurar a efetividade institucional, uma vez que sua aplicação depende da interpretação e atuação dos agentes políticos. Sob essa ótica, a gestão da pauta legislativa revela-se um instrumento de poder, mais do que uma engrenagem meramente administrativa,

adota-se aqui uma solução intermediária: admite-se a retroatividade apenas se houver deliberação expressa do Congresso Nacional, no momento da rejeição do veto, pela manutenção dos efeitos retroativos originalmente previstos. Essa cláusula de salvaguarda evita conflito direto e transfere ao Parlamento a responsabilidade pela reafirmação consciente da retroatividade em face do novo contexto jurídico e fiscal.



pois permite a manipulação da agenda conforme interesses específicos de lideranças partidárias, do Executivo e de coalizões informais.

A Presidência da Mesa do Congresso Nacional desempenha papel central nesse cenário. Com base no Regimento Comum, possui competência para convocar sessões conjuntas e definir, de forma autônoma, quais vetos serão deliberados, sem a necessidade de consulta ao colégio de líderes. Embora a Constituição Federal estabeleça um critério formal para ordenar a apreciação de vetos — incluindo automaticamente aqueles que trancam a pauta —, a Resolução nº 1/2013-CN e Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS nº 31.816/DF, decidiram que tal regra não se aplica aos vetos protocolados anteriormente à referida Resolução, criando, assim, uma lacuna normativa quanto ao chamado “estoque de vetos esquecidos”.

Esse conjunto de vetos antigos, cuja apreciação não é compulsória, converte-se em um ativo político de valor estratégico. Pode ser reativado conforme as conveniências de momento, gerando impactos significativos sobre a governabilidade e, potencialmente, sobre o equilíbrio fiscal. O caso do Veto nº 08/2009, já explorado anteriormente neste estudo, é ilustrativo: rejeitado após mais de uma década de inércia, resultou em encargos orçamentários bilionários, sem planejamento técnico prévio ou estimativa de impacto. Além desse caso prático, essa pesquisa também traz à baila as movimentações nos bastidores do Congresso Nacional para o “resgate”, das prateleiras do Congresso Nacional, do veto 24/2010 mesmo após 15 anos de esquecimento.

Esse tipo de reativação seletiva de vetos antigos reflete a atuação de coalizões informais, compostas por lideranças partidárias, representantes do Executivo, sindicatos e setores empresariais organizados, formando os chamados cartéis de agenda. Esses grupos pressionam seletivamente pela inclusão ou exclusão de vetos, à margem de critérios objetivos, frequentemente distorcendo a racionalidade do processo deliberativo. Nesse contexto, a prerrogativa unilateral do Presidente do Congresso de definir a pauta sem critérios pré-estabelecidos acentua uma assimetria decisória significativa, conferindo à Presidência poderes que excedem sua função de coordenação administrativa e passam a influenciar substantivamente os rumos da política fiscal e legislativa do país.

A utilização da pauta legislativa como instrumento de barganha política distorce o papel contra majoritário do Poder Legislativo, ao submeter decisões relevantes a lógicas casuísticas, desprovidas de fundamentação técnica e potencialmente danosas ao equilíbrio fiscal do Estado. Com isso, a gestão dos vetos — antes uma função administrativa, agora, arena estratégica de poder — exige o redesenho das regras institucionais que regem essa dinâmica.

Diante desse cenário, impõe-se a urgente necessidade de reformulação institucional da gestão do “estoque de vetos”, com vistas à consolidação de um processo legislativo mais racional, previsível e orientado pelo interesse público. Nesse sentido, a exigência de avaliações técnicas prévias — especialmente sobre o impacto fiscal e a conformidade normativa dos dispositivos vetados — deve constituir requisito indispensável para a inclusão de vetos na pauta deliberativa. Tais instrumentos técnicos são essenciais para mitigar riscos fiscais, assegurar maior responsabilidade na condução das contas públicas e conferir legitimidade ao processo decisório parlamentar.

Paralelamente, torna-se imprescindível o fortalecimento da transparência no planejamento da pauta legislativa. Isso inclui a publicização dos critérios de seleção dos vetos, a justificativa técnica das decisões tomadas e a criação de normas regimentais estáveis, que restrinjam a



margem de discricionariedade da Presidência da Mesa do Congresso Nacional e fortaleçam os mecanismos de controle e colegialidade no processo de definição da agenda de vetos “antigos”.

Conclui-se, portanto, que a pauta dos vetos “esquecidos” não pode permanecer refém de interesses conjunturais ou práticas informais de articulação. Embora reconhecendo o valor da autonomia regimental como instrumento de equilíbrio entre poderes, é indispensável avançar na construção de parâmetros técnicos, normativos e transparentes que confirmem previsibilidade ao processo legislativo, fortaleçam a impessoalidade da deliberação e contribuam para a sustentabilidade fiscal. O aperfeiçoamento da governança sobre esse tipo de pauta é imperativo não apenas para o bom funcionamento institucional do Congresso, mas também para a credibilidade das decisões públicas em um contexto democrático.

12. CONCLUSÃO

Esta pesquisa partiu da constatação de que uma parte significativa dos vetos presidenciais editados antes da vigência da Resolução nº 1/2013-CN permanece, ainda hoje, sem apreciação pelo Congresso Nacional. Tal inércia deliberativa, que já ultrapassa uma década, revela-se não apenas como falha procedimental, mas como uma anomalia institucional reiterada, com potencial para comprometer a previsibilidade normativa, enfraquecer a segurança jurídica e desorganizar o equilíbrio entre os Poderes da República.

Com base em um recorte empírico de 45 vetos — abrangendo 457 dispositivos legislativos —, a pesquisa evidenciou a seletividade do Poder Legislativo na apreciação desses vetos, revelando padrões de omissão estruturada, sobretudo em temas de alta sensibilidade orçamentária e política. Conforme demonstrado na Tabela 2 do Apêndice A, 64,77% dos vetos analisados referem-se a temas orçamentários, o que evidencia o risco fiscal latente. O caso emblemático do Veto nº 08/2009, rejeitado após 12 anos, evidenciou de forma concreta os efeitos fiscais e institucionais dessa postergação, com impacto imediato de R\$ 2,8 bilhões sobre o orçamento público, além de riscos de judicialização em massa.

A principal contribuição teórica deste estudo reside em reinterpretar a inércia legislativa não como falha accidental, mas como disfunção estrutural do presidencialismo de coalizão, marcada por omissões seletivas. Ao propor uma leitura crítica do veto como instrumento de barganha no processo decisório, este trabalho amplia a compreensão clássica do sistema de freios e contrapesos, especialmente diante da inexistência de modelos comparáveis em democracias ocidentais consolidadas. Ao articular elementos do Direito Constitucional, do Processo Legislativo e da Ciência Política, esta pesquisa reforça a importância de compreender o veto não apenas como sanção negativa do Executivo, mas como vetor dinâmico de poder normativo.

Como limitação do estudo, destaca-se a ausência de entrevistas com parlamentares e lideranças partidárias, o que teria contribuído para uma compreensão mais fina dos fatores políticos da inércia deliberativa. Também não foi realizada análise comparativa internacional, sobretudo pela ausência de registros documentados de acúmulo semelhante de vetos legislativos em outros países que adotam o presidencialismo, o que revela o grau de excepcionalidade do caso brasileiro.

Ainda assim, entende-se que os dados empíricos sistematizados e o estudo de caso selecionado oferecem robustez analítica suficiente para sustentar a crítica institucional proposta. Com base nessa realidade, o estudo identificou fragilidades normativas e defende a necessidade de uma abordagem técnica e sistemática para o enfrentamento do passivo legislativo — principalmente



quanto aos 1.450 dispositivos vetados antes da Resolução nº 1/2013-CN ainda pendentes de apreciação.

Dentre os principais achados, destaca-se:

- A inexistência de mecanismos regimentais para arquivamento de vetos materialmente prejudicados;
- O impacto orçamentário potencial de dispositivos restaurados tardiamente, inclusive com efeitos retroativos;
- A sobrecarga deliberativa provocada pelo acúmulo de vetos, que desorganiza a pauta legislativa e compromete a previsibilidade normativa;
- O uso político seletivo da omissão como forma de barganha interinstitucional.

Do ponto de vista propositivo, a pesquisa resultou na elaboração de uma minuta de Resolução do Congresso Nacional (Apêndice B), a ser adotada como norma de caráter temporário, com vigência de 24 meses, voltada à triagem técnica, deliberação fundamentada ou arquivamento dos vetos presidenciais protocolizados antes de fevereiro de 2013. A criação de um Colegiado Técnico vinculado à Mesa do Congresso, a definição de prazos para inclusão em pauta e a restrição à aplicação retroativa dos dispositivos restaurados — salvo deliberação legislativa expressa nesse sentido — conferem à proposta densidade jurídica, viabilidade regimental e resposta institucional coerente ao problema identificado.

Dessa forma, os vetos “esquecidos” deixam de ser apenas vestígios residuais do processo legislativo para se converterem em sinais de um desequilíbrio funcional que precisa ser enfrentado com seriedade, transparência e responsabilidade democrática. A adoção de uma política normativa excepcional, como a sugerida nesta Resolução, representa um passo decisivo na reconstrução da legitimidade deliberativa do Parlamento, na preservação da integridade do processo legislativo e na proteção dos princípios republicanos que regem o ordenamento constitucional brasileiro.

Assim, a adoção das medidas aqui propostas não representa apenas uma resposta pontual a falhas legislativas, mas um passo decisivo rumo à consolidação de uma governança legislativa mais transparente, racional, técnica e verdadeiramente democrática.



REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.
- ARENDT, Hannah. **Crises da República**. Tradução: Denise Bottmann. São Paulo: Perspectiva, 1998.
- ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Civitas, 1997.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. rev. e ampl. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **A ciranda do veto: tradicional, meio-veto, desveto, reveto e não veto**. Consultor Jurídico, São Paulo, 14 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-14/a-ciranda-do-veto-tradicional-meio-veto-desveto-reveto-e-nao-veto/>. Acesso em: 11 abr. 2025.
- CIRNE, Mariana Barbosa. **A relevância jurídica dos vetos presidenciais**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 105-126, out./dez. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p105. Acesso em: 10 dez. de 2024.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FREITAS, Andréa Marcondes de. **O Presidencialismo da Coalizão**. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08112013-102939/publico/2013_AndreaMarcondesDeFreitas.pdf. Acesso em: 03 jan. 2025.
- MELO, Majaci Brandão. **A Não Apreciação de Vetos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. monografia (Especialização). Disponível em: <https://www.al.pb.leg.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/A-N%C3%A3o-Aprecia%C3%A7%C3%A3o-dos-Vetos.pdf>. Acesso em: 17 nov. de 2024.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das Leis**. São Paulo. Martins Claret, 2005.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- PAIVA, Vera Lúcia de Barcelos. **Dinâmica Legislativa da Apreciação dos Vetos: Tempo, Visibilidade e Incentivos Eleitorais**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011 (monografia de pós-graduação). Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/bca29668-53cf-44b6-8d72-5e2bf14987c3>. Acesso em: 14 nov. de 2024



PEREIRA, Marcos Aurélio. **Desenho organizacional e sua influência sobre o processo decisório de veto presidencial**. E-legis, Brasília, n. 12, set./dez. 2013.

SAK, André Augusto. **A lógica decisória das sessões conjuntas da 54ª legislatura: a norma processual legislativa e a dinamicidade das decisões políticas**. Monografia (Especialização em Direito Legislativo) – Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535907>. Acesso em: 25 fev. 2025

SANTANA, José Eduardo. **Direito constitucional resumido**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Curso de Regimento Comum do Congresso Nacional**. 4. ed. Brasília: Edições Câmara, 2023.

SILVA, Dhyego Marcus Cruz e. **Mudança institucional no Congresso Nacional: uma análise a partir da judicialização do veto dos royalties do petróleo**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **Processo legislativo bicameral no Brasil: como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa?** 1.ed. Rio de Janeiro: GZ, 2024.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

TORRI, Kamila Rodrigues Rosenda. **O veto como atividade legislativa no direito constitucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.



APÊNDICE A

Tabela 1 – Vetos materialmente prejudicados pela perda de objeto normativo.

Nº	Veto	Tipo	Assunto
1.	Veto 21/2013	Parcial - 32 dispositivos	Reabertura de prazo do Refis
2.	Veto 6/2012	Parcial - 20 dispositivos	PPA para o período de 2012 a 2015
3.	Veto 35/2011	Parcial - 6 dispositivos	Créditos a projetos relativos à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas 2016;
4.	Veto 9/2011	Parcial - 2 dispositivos	Concessão de uso de áreas aeroportuárias
5.	Veto 16/2010	total	Modifica o traçado da BR-359 no Plano Nacional de Viação
6.	Veto 11/2012	Parcial - 2 dispositivos	REFIS de projetos associados à Copa do Mundo e às Olimpíadas
7.	Veto 18/2010	total	Mega-Sena com recursos destinados às vítimas das enchentes de Santa Catarina em 2008
Total: 7 vetos (5 parciais + 2 totais), 64 dispositivos. Corresponde a 14% da amostra.			

Fonte: Dados sistematizados pela autora a partir de levantamento no Congresso Nacional (2025).

Tabela 2 – Vetos com possíveis impactos orçamentários.

Nº	Veto	Tipo	Assunto
11.	Veto 15/2012	Parcial - 11 dispositivos	PIS/Pasep e COFINS para Aparelhos e Medicamentos Odontológicos e Veterinários
2.	Veto 7/2012	Parcial - 8 dispositivos	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)
3.	Veto 11/2010	Parcial - 51 dispositivos	REPENEC, precatórios e perdão de dívidas
4.	Veto 6/2010	Parcial - 3 dispositivos	Tarifa Social de Energia Elétrica
5.	Veto 41/2010	Parcial - 8 dispositivos	Arrendamento mercantil de aeronaves, amortização de dívidas, quarentena de diretores do setor elétrico e estímulo à geração de energia elétrica
6.	Veto 30/2011	Parcial - 4 dispositivos	Simples Nacional
7.	Veto 14/2009	Parcial - 1 dispositivo	Produções e criações isentas de contribuição previdenciária
8.	Veto 1/2007	Parcial - 11 dispositivos	Instituição da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)
9.	Veto 19/2010	total	Prêmio por desempenho no setor privado
10.	Veto 48/2009	Parcial - 44 dispositivos	Apoio financeiro da União aos entes federados
11.	Veto 23/2009	Parcial - 11 dispositivos	Revisão da Dívida Previdenciária dos Municípios



12.	Veto 17/2009	Parcial - 18 dispositivos	Taxa de Juros de Longo Prazo
13.	Veto 39/2010	Parcial - 7 dispositivos	Destinação do Fundo Social e distribuição de royalties do petróleo
14.	Veto 5/2011	total	Gratificação natalina aos beneficiários de pensão vitalícia
15.	Veto 17/2010	Parcial - 29 dispositivos	Planos de carreiras e cargas da Administração Pública Federal
16.	Veto 27/2008	Parcial - 3 dispositivos	Aumento da Vantagem Pecuniária Especial (VPE) da PM e Bombeiros do DF
17.	Veto 31/2011	total	Prazo para exigência de retorno ao serviço de servidores anistiados
18.	Veto 53/2008	Parcial - 19 dispositivos	Carreiras e Cargos da Administração Pública Federal
19.	Veto 24/2010	Parcial - 5 dispositivos	Plano de Carreira dos Servidores do Senado Federal
20.	Veto 3/2012	Parcial - 20 dispositivos	Serviço Público de Saúde
21.	Veto 11/2011	Parcial - 3 dispositivos	Assistência terapêutica e incorporação de tecnologia em saúde no SUS
22.	Veto 65/2009	Parcial - 3 dispositivos	Bolsas de estudo dirigidas aos servidores públicos e Auxílio de Avaliação Educacional (AAE)
23.	Veto 29/2010	Parcial - 17 dispositivos	Fundo de seguro rural e subvenção econômica ao setor agrícola
24.	Veto 35/2012	Parcial - 17 dispositivos	Crédito Rural e Renegociação de Dívidas no Setor Agrícola
Total: 24 vetos, 293 dispositivos parciais + 3 vetos totais.			
Corresponde a 64,77% da amostra.			

Fonte: Dados sistematizados pela autora a partir de levantamento no Congresso Nacional (2025).

Tabela 3 – Vetos com possíveis impactos ambientais e sobre a governança climática.

Nº	Veto	Tipo	Assunto
1.	Veto 69/2009	Parcial - 12 dispositivos	Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)
2.	Veto 30/2006	Parcial - 47 dispositivos	Proteção da Vegetação Nativa do Bioma Mata Atlântica
3.	Veto 4/2006	Parcial - 12 dispositivos	Gestão de Florestas Públicas e Serviço Florestal Brasileiro (SFB)
Total: 3 vetos parciais, 71 dispositivos.			
Corresponde a 15,53% da amostra.			

Fonte: Dados sistematizados pela autora a partir de levantamento no Congresso Nacional (2025).



Tabela 4 – Vetos com possíveis impactos sociais e jurídicos.

Nº	Veto	Tipo	Assunto
1.	Veto 30/2012	Parcial - 2 dispositivos	Ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército
2.	Veto 19/2011	Parcial - 3 dispositivos	Critérios para exclusão de candidato de concurso público
3.	Veto 18/2011	Parcial - 1 dispositivo	Dívidas da empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI)
4.	Veto 61/2009	total	Tramitação de Processos Administrativos em Caso de Omissão da Autoridade Responsável
5.	Veto 2/2012	total	Exercício das profissões de Catador de Materiais Recicláveis e de Reciclador de Papel
6.	Veto 10/2002	total	Criação de Programa de Orientação Sexual e Prevenção às Drogas
7.	Veto 28/2009	Parcial - 10 dispositivos	Declaração de Óbito
8.	Veto 46/2009	5 dispositivos	Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Defensoria Pública
9.	Veto 2/2010	1 dispositivo	Formação de profissionais para educação e saúde da família
10	Veto 60/2009	total	Franquia de Bagagem
Total: 10 vetos (6 parciais + 4 totais), 22 dispositivos. Corresponde a 5,69% da amostra.			

Fonte: Dados sistematizados pela autora a partir de levantamento no Congresso Nacional (2025).



APÊNDICE B

RESOLUÇÃO Nº __, DE 2025

Dispõe sobre o tratamento excepcional dos vetos presidenciais protocolizados antes da Resolução nº 1, de 2013-CN, e estabelece medidas temporárias para racionalização do estoque deliberativo.

O CONGRESSO NACIONAL resolve:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Congresso Nacional, procedimento excepcional e temporário para avaliação dos vetos presidenciais protocolizados antes de 1º de fevereiro de 2013, que ainda se encontrem pendentes de apreciação pelo Plenário.

Art. 2º Fica criado o Colegiado Técnico Temporário de Avaliação de Vetos Pendentes, vinculado à Mesa do Congresso Nacional, com a seguinte finalidade:

- I - realizar triagem técnica dos vetos pendentes abrangidos por esta Resolução;
- II - elaborar parecer fundamentado sobre:
 - a) a atualidade normativa de cada veto;
 - b) a relevância institucional, fiscal, social ou ambiental dos dispositivos vetados;
 - c) a recomendação de arquivamento ou inclusão em pauta.

Parágrafo único. O Colegiado Técnico Temporário será composto por 5 (cinco) membros, designados pelas Mesas Diretoras das Casas Legislativas, com dedicação exclusiva às atividades do colegiado durante o período de sua atuação, conforme a seguinte composição:

- I - um consultor legislativo da Câmara dos Deputados com atuação em direito constitucional e processo legislativo;
- II - um consultor legislativo do Senado Federal com atuação em direito constitucional e processo legislativo;
- III - um consultor da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, com atuação em finanças públicas;
- IV - um consultor da Consultoria de Orçamento do Senado Federal, com atuação em finanças públicas;
- V - um servidor representante da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, conforme indicação do Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal.

Art. 3º O parecer técnico elaborado pelo Colegiado será encaminhado à Presidência do Congresso Nacional, que decidirá, no prazo de até 60 (sessenta) dias, sobre:

- I – a inclusão do veto na pauta de deliberação; ou
- II – o arquivamento fundamentado, por perda de objeto ou irrelevância normativa.

Parágrafo único. A decisão da Presidência deverá ser publicada no Diário do Congresso Nacional e divulgada em meio eletrônico.

Art. 4º O estoque de vetos abrangido por esta Resolução deverá ser integralmente examinado, classificado, arquivado ou deliberado no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses contados da entrada em vigor desta norma.



Art. 5º O veto arquivado nos termos desta Resolução poderá ser republicado em pauta, mediante requerimento de 2/3 dos membros de ambas as Casas do Congresso Nacional.

Art. 6º Os vetos classificados como relevantes deverão ser incluídos na pauta deliberativa em até 6 (seis) meses a contar da conclusão de sua análise técnica.

Art. 7º Os dispositivos cuja vigência for restaurada em razão da rejeição de veto tratado nesta Resolução terão eficácia a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União, observados os seguintes critérios:

I – será respeitado o prazo de vacância previsto originalmente na proposição legislativa de que fizerem parte;

II – na ausência de previsão específica ou de cláusula expressa de vigência imediata, aplicar-se-á o prazo de vacância estabelecido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Art. 8º A aplicação dos efeitos dos dispositivos restaurados por rejeição de veto não poderá retroagir para além da data da rejeição do veto, ainda que a proposição original contenha cláusula de vigência retroativa, salvo se o Congresso Nacional, no momento da rejeição do veto, deliberar expressamente pela manutenção de tal retroatividade.

Art. 9º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, com vigência limitada ao prazo de 24 (vinte e quatro) meses, ao final do qual perderá automaticamente sua eficácia, salvo se prorrogada por nova resolução do Congresso Nacional.

Congresso Nacional, em ____ de _____ de 2025.

Senador

Presidente do Senado Federal

