



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Renata Lúcia Freitas de Oliveira

A derrubada do veto:

uma análise sobre o embate institucional nas rejeições de vetos
durante os governos Temer, Bolsonaro e Lula III e o
fortalecimento do poder político do Congresso Nacional

Brasília
2025



Renata Lúcia Freitas de Oliveira

A derrubada do veto:

uma análise sobre o embate institucional nas rejeições de vetos
durante os governos Temer, Bolsonaro e Lula III e o
fortalecimento do poder político do Congresso Nacional

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

**Orientadora: Prof.^a Me. Kamila
Rodrigues Rosenda Torri**

Brasília

2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição – Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, 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



Renata Lúcia Freitas de Oliveira

A derrubada do veto:

uma análise sobre o embate institucional nas rejeições de vetos
durante os governos Temer, Bolsonaro e Lula III e o
fortalecimento do poder político do Congresso Nacional

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

Aprovado em Brasília, em 29 de abril de 2025 por:

Banca Examinadora:

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

Prof. Dr Paulo Fernando Mohn e Souza
Instituto Legislativo Brasileiro



A DERRUBADA DO VETO:

Uma análise sobre o embate institucional nas rejeições de vetos durante os governos Temer, Bolsonaro e Lula III e o fortalecimento do poder político do Congresso Nacional

THE OVERTURNING OF THE VETO:

An analysis of the institutional clash in the rejection of vetoes during the Temer, Bolsonaro and Lula III governments and the strengthening of the political power of the National Congress

Renata Lúcia Freitas de Oliveira¹

RESUMO

A utilização do instrumento da derrubada de vetos no Brasil tem sido historicamente pouco expressiva, apesar do poder conferido ao Congresso Nacional. Fatores como o quórum elevado exigido para sua aprovação e a necessidade de apreciação conjunta nas duas Casas Legislativas contribuíram para esse cenário. Embora o tema seja relevante, ainda são escassos os estudos que relacionam o aumento da rejeição de vetos presidenciais – verificado a partir de 2019 – com o acirramento do embate institucional entre o Congresso Nacional e a Presidência da República. Este estudo analisou os vetos presidenciais rejeitados entre 2016 e 2024, assim como a distribuição das iniciativas legislativas dos projetos que foram alvo de veto. A metodologia adotada consistiu em uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, fundamentada em levantamento bibliográfico e histórico. A análise quantitativa dos vetos foi realizada com base em dados do Congresso Nacional. Os resultados apontam um aumento expressivo na derrubada de vetos após o governo Temer, evidenciando o fortalecimento do embate institucional durante o período analisado. A pesquisa contribui para demonstrar o crescimento do poder político do Congresso Nacional no processo legislativo de apreciação de vetos, além de aprofundar o conhecimento disponível sobre o tema.

Palavras-chave: veto; derrubada; Congresso Nacional; embate institucional.

ABSTRACT

The use of the instrument of veto override in Brasil has historically been limited, despite the power granted to the National Congress. Factors such as the high quorum required for

¹ Técnica de Processo Legislativo do Senado Federal. Especialista em Poder Legislativo e Direito Parlamentar pelo Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, Distrito Federal, Brasil. renatalf@senado.leg.br.



approval and the need for joint deliberation by both Legislative Houses have contributed to this scenario. Although the topic is relevant, there is still a lack of studies that relate the increase in presidential veto rejections – observed since 2019 – to the intensification of institutional conflict between the National Congress and the Presidency of the Republic. This study analyzed the presidential vetoes rejected between 2016 and 2024, as well as the distribution of legislative initiatives of the vetoed bills. The adopted methodology consisted of qualitative research, with a descriptive and exploratory approach, based on bibliographic and historical sources. The quantitative analysis of vetoes was conducted using data from the National Congress. The results indicate a significant increase in veto overrides after the Temer administration, highlighting the intensification of institutional conflict during the analyzed period. The study contributes to demonstrating the growing political power of the National Congress in the legislative process of veto assessment, in addition to deepening the available knowledge on the subject.

Keywords: veto; overthrow; National Congress; institutional clash.

Data de submissão: 29/04/2025

Data de aprovação: 29/04/2025

Disponibilidade (DOI/endereço eletrônico do artigo na Biblioteca Digital do Senado)

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema “A derrubada do veto: uma análise sobre o embate institucional nas rejeições de vetos durante os governos Temer, Bolsonaro e Lula III e o fortalecimento do poder político do Congresso Nacional”. Parte-se do pressuposto de que o modelo de separação de Poderes adotado pela Constituição de 1988, baseado no sistema de freios e contrapesos, confere ao processo legislativo brasileiro uma dinâmica constante de cooperação e tensão entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Nesse contexto, a apreciação presidencial dos projetos de lei aprovados pelo Congresso — com a possibilidade de sanção ou veto, total ou parcial — integra uma etapa essencial do processo legislativo. A prerrogativa constitucional do Congresso Nacional de rejeitar os vetos presidenciais, ao reafirmar o texto legislativo previamente aprovado, representa um instrumento relevante de limitação ao poder do Executivo.

A despeito dessa prerrogativa, a utilização da derrubada de vetos sempre foi historicamente pouco expressiva no Brasil, o que pode ser explicado por fatores como o quórum qualificado exigido, a apreciação conjunta pelas duas Casas Legislativas e as complexas articulações políticas envolvidas. Entretanto, estudos como o de Kamila Torri (2020) já haviam identificado a prevalência da manutenção dos vetos presidenciais até o final do governo Michel Temer. A partir de 2019, observa-se um possível ponto de inflexão nesse padrão, com indícios de crescimento nas taxas de rejeição de vetos.

Diante disso, questiona-se: Em que medida o aumento da rejeição de vetos presidenciais após 2018, reflete o acirramento do embate institucional entre o Congresso Nacional e a Presidência da República? E como esse processo se relaciona com a autoria dos projetos de lei vetados e posteriormente rejeitados durante os governos Jair Bolsonaro e Lula da Silva III, até 2024?



Com o intuito de responder a essa pergunta, este estudo tem como objetivo geral analisar se e como o aumento da rejeição de vetos, após 2018, espelha o acirramento da disputa entre Legislativo e Executivo, examinando também a relação com a autoria das proposições legislativas afetadas. Para isso, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- i) Quantificar e comparar a evolução da rejeição de vetos presidenciais entre os governos Temer, Bolsonaro e Lula III (2016 – 2024), identificando mudanças no comportamento institucional do Congresso Nacional;
- ii) Investigar a relação entre o aumento da derrubada de vetos e o acirramento do embate institucional entre o Congresso Nacional e a Presidência da República, à luz de eventos legislativos, contextos políticos e mudanças regimentais;
- iii) Analisar a autoria dos projetos de lei cujos vetos foram rejeitados, verificando a prevalência de iniciativas do Executivo ou do Legislativo e sua possível correlação com o fortalecimento do poder político do Congresso Nacional; e
- iv) Examinar os instrumentos políticos e regimentais utilizados nas sessões de apreciação de vetos – como destaques, acordos de lideranças e trancamento de pauta – e sua influência no resultado das votações.

Este artigo está estruturado em cinco seções principais. Após esta introdução, apresenta-se a seção de procedimentos metodológicos, na qual são detalhados o delineamento da pesquisa, os critérios de inclusão e exclusão dos vetos analisados, as fontes utilizadas e as estratégias adotadas para coleta e análise dos dados.

Na sequência, a terceira seção aborda o instituto do veto no ordenamento jurídico brasileiro, discutindo seus fundamentos constitucionais e evolução normativa, com referências ao direito comparado.

A quarta seção analisa a dinâmica de rejeição de vetos no Congresso Nacional, destacando aspectos procedimentais e institucionais relacionados ao sistema de freios e contrapesos e às estratégias políticas envolvidas na deliberação legislativa.

A quinta seção apresenta os dados empíricos da pesquisa, com análise quantitativa e qualitativa dos vetos rejeitados entre 2016 e 2024, evidenciando padrões relacionados à autoria das proposições vetadas, à evolução das taxas de rejeição e ao fortalecimento do poder político do Congresso Nacional frente ao Executivo.

Por fim, será apresentada a conclusão sobre as rejeições dos vetos nos três governos e o papel do Congresso Nacional nessa dinâmica.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, com o objetivo de analisar a atuação do Congresso Nacional na rejeição de vetos presidenciais e sua relação com o embate institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo no período de 2016 a 2024. Para tanto, foram utilizadas tanto fontes bibliográficas e normativas quanto bases de dados públicas disponibilizadas pelo Senado Federal.



A coleta de dados teve como base principal a plataforma Galileu – Painel Legislativo, disponível no sítio eletrônico do Senado Federal. Inicialmente, foram utilizados os dados sistematizados de forma automatizada pela própria plataforma. No entanto, devido à necessidade de aprofundamento e validação dos dados, optou-se por realizar uma apuração manual dos vetos, a partir da leitura individualizada das matérias legislativas disponibilizadas no portal. Esse processo permitiu distinguir com precisão os vetos totais dos vetos parciais, bem como relacionar essas informações à autoria das proposições vetadas.

Foram incluídos na análise todos os vetos presidenciais (totais e parciais) apostos entre 2016 e 2024, abrangendo os mandatos dos presidentes Michel Temer, Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula III). Para fins de comparação entre os diferentes períodos, considerou-se tanto o número absoluto de vetos quanto a proporção de vetos derrubados em relação ao total de vetos apostos em cada governo, possibilitando a identificação de tendências e inflexões no comportamento institucional do Congresso Nacional.

Os critérios de inclusão envolveram todos os vetos cuja apreciação foi concluída pelas duas Casas Legislativas no período delimitado, independentemente da natureza da matéria vetada. Nos casos de veto parcial, foi considerado o conjunto da matéria vetada como uma unidade para fins de contagem, ainda que apenas alguns dispositivos tenham sido vetados. Essa escolha metodológica visa refletir o comportamento político do Legislativo frente à vontade presidencial expressa em cada proposição.

A análise dos dados quantitativos foi realizada de forma manual, com organização em planilhas e elaboração de gráficos comparativos, criados pela própria autora, que permitiram a visualização da evolução das rejeições ao longo do tempo e por governo. Os dados qualitativos, por sua vez, foram organizados a partir da categorização temática por autoria das proposições vetadas (Executivo, Câmara dos Deputados, Senado Federal e outros entes jurídicos), além de comparações por legislatura e governo.

A abordagem interpretativa adotada insere-se no campo do mapeamento legislativo, com inserções de análise institucional, buscando compreender o fenômeno da rejeição de vetos a partir das dinâmicas de poder entre os Poderes da República. Foram examinados vetos emblemáticos, escolhidos conforme sua relevância para os tópicos abordados — por exemplo, vetos que causaram trancamento de pauta ou que ilustram estratégias de apropriação de agenda legislativa por parte do Executivo.

Além disso, foram consultados dispositivos constitucionais (especialmente o art. 66 da CF/88), os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, bem como julgados do Supremo Tribunal Federal e literatura especializada sobre o tema, com destaque para autores como Torri (2020), Silva (2006) e Ferreira Filho (2014).

Esclareça-se, ainda, que este estudo não teve como escopo a análise do conteúdo temático das matérias vetadas, tampouco a investigação dos arranjos políticos que possibilitaram a formação de majorias qualificadas em cada votação. Tais recortes poderão ser objeto de futuras investigações.



3 O INSTITUTO DO VETO NO BRASIL

3.1 A fase de conclusão do processo legislativo dos projetos de lei no Brasil

A fase de conclusão do processo legislativo dos projetos de lei apresenta um aspecto interessante, que denota a adoção do sistema de repartição de poderes, decorrente do modelo de freios e contrapesos previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988: a necessidade de submissão dos projetos de lei aprovados pelas duas Casas do Congresso Nacional à apreciação do Presidente da República, a fim de que este exerça a prerrogativa de manifestar sua concordância ou não com o projeto. Tal apreciação se dá por meio da sanção, aprovando o projeto e transformando-o em lei, ou do veto, que representa a discordância com o projeto de lei, no todo ou em parte.

O sistema de freios e contrapesos, com origem nas teorias de Aristóteles e Montesquieu, foi a base da construção das constituições democráticas modernas, fundamentado na teoria da separação dos poderes. Essa teoria consiste na divisão das funções do Estado, conferindo a cada um dos Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – funções típicas como administrar, legislar e dirimir conflitos, respectivamente, permitindo, porém, que cada poder exerça também controle recíproco sobre os demais, a fim de assegurar equilíbrio e impedir excessos. Esse sistema foi adotado pela Constituição Brasileira de 1988 (Brasil, 2023b), que reconheceu a separação dos poderes como um princípio fundamental, ao dispor em seu art. 2º que os Poderes são independentes e harmônicos entre si, sendo, inclusive, elencado entre as cláusulas pétreas adotadas pela Constituição Federal de 1988 (art. 60, § 4º, inciso III, da CF/88).

Esse sistema é aplicado na tramitação dos projetos de lei, uma vez que, após sua apreciação e aprovação pelas duas Casas do Congresso Nacional, a Casa na qual se concluiu a votação remeterá os autógrafos dos projetos à sanção do Presidente da República, conforme prevê o art. 66 da CF. Esse procedimento também é regulamentado pelos Regimentos Internos de cada uma das Casas Legislativas (arts. 328 a 331 do Regimento Interno do Senado Federal - RISF- e art. 200 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD), bem como pelo Regimento Comum do Congresso Nacional (arts. 104-A a 106-D).

3.2 A sanção presidencial

José Afonso da Silva conceitua a sanção como o “poder de natureza legislativa atribuído ao Presidente da República, pelo qual este manifestará sua aquiescência aos projetos de lei adotados pelo Congresso Nacional” (Silva, 2006, p. 210).

Em relação à participação do Presidente da República no processo legislativo, o jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que a atuação do Poder Executivo configura “a fase processual que completa a fase constitutiva do processo legislativo, com a aposição da sanção ou do veto presidencial” (Ferreira Filho, 2014, p. 236). Ele assevera que, com a sanção, ocorre a fusão das vontades do Congresso Nacional e do Presidente da República, nos termos do *caput* do art. 66 da Constituição Federal. O principal efeito da sanção, portanto, é conferir validade jurídica ao projeto de lei, transformando-o efetivamente em norma legal.

Conforme previsto no *caput* e no § 3º do art. 66 da Constituição de 1988, a sanção pode se dar de forma expressa ou tácita, classificações conhecidas na



doutrina, respectivamente, como sanção formal (ou solene) e sanção pelo silêncio. A sanção expressa ocorre quando há manifestação escrita e favorável do Presidente da República no prazo legal de quinze dias úteis, contados do recebimento do projeto de lei. Já a sanção tácita opera-se quando o Presidente permanece inerte durante esse prazo, sem apresentar veto ou qualquer manifestação contrária. Nessa hipótese, presume-se a concordância presidencial, e o projeto se transforma em lei. Ressalte-se que, conforme entendimento doutrinário consolidado, a sanção tácita apenas pode incidir de maneira total, não sendo admitida sua forma parcial (Ferreira Filho, 2014, p. 234).

Para Silva (2006, p. 209), dada a importância do ato de sanção para o aperfeiçoamento do processo de formação das leis, ele não é mera ratificação, e sim uma adesão necessária à formação da lei, sendo, portanto, um ato eminentemente legislativo. Por essa razão, Cavalcante Filho (2024) lembra da origem sacra do termo sanção, pois o ato de sanção seria o ato de tornar santo, respeitado.

Outro ponto que merece destaque é o relativo à natureza da matéria remetida à sanção, pois “[...] o que se remete ao Presidente, para sanção, é o projeto de lei definitivamente aprovado, porque lei ainda não há, pois ela só nasce com a sanção, que é pressuposto de existência, a menos que o Presidente vete o projeto – recusa da sanção” (Silva, 2006, p. 209). O próprio artigo 84 da CF, em seus incisos IV e V, estabelece que é da competência do Presidente da República sancionar as leis e que lhe cabe vetar projetos de lei, demonstrando as fases pelas quais o projeto de lei passa até se tornar (ou não) uma lei.

Uma ressalva de suma importância é que nem todas as proposições legislativas seguem esse rito. A Constituição restringe a participação presidencial por meio de sanção apenas aos projetos que regulam matérias de competência legislativa da União. Portanto, só são submetidos à sanção ou veto os projetos de lei ordinária ou complementar em matérias previstas no art. 48 da CF. Há, entretanto, uma situação interessante no caso de medidas provisórias que sofram emendas do Congresso Nacional, pois essas tornam-se projetos de lei de conversão, que também se sujeitam à sanção ou veto presidenciais.

Conforme previsão no *caput* do art. 66 da CF e em seu parágrafo 3º, a sanção pode se dar de forma expressa ou de forma tácita (Ferreira Filho, 2014). A sanção expressa, também chamada de solene ou formal, ocorre quando a manifestação se dá por escrito e dentro do prazo legal de 15 dias úteis contados do recebimento do projeto; já a forma tácita de sanção, também chamada de sanção pelo silêncio, ocorre quando o Presidente deixa escoar o prazo sem manifestação de discordância ao projeto de lei, ou seja, sem vetá-lo. Nesse caso, só pode ocorrer de forma total.

João Trindade lembra que apenas na sanção expressa ocorre a “Cláusula de Sanção”, contida na conhecida expressão: “O Presidente Da República faz saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei.” (Cavalcante Filho, 2024, p. 166).

Segundo Ferreira Filho, a sanção tácita surgiu como instrumento de barganha política:

A sanção tácita foi prevista no Direito para evitar o ‘engavetamento’ de projetos pelo Presidente. Transformou-se, todavia, em instrumento de covardia política, em modo de querer fingindo não querer. Serve para sancionar aquilo que não se quer vetar, mas que não se tem a coragem de aprovar publicamente, por temor à impopularidade (Ferreira Filho, 2014, p. 237).



As espécies de sanção têm consequências diferentes relacionadas à promulgação. Na sanção expressa, sanção e promulgação integram o mesmo ato, diferentemente da sanção tácita, em que tais atos ocorrem em momentos distintos.

Outro atributo da sanção, segundo a doutrina e a jurisprudência, é a sua irretratabilidade (Silva, 2006).

Além dessas características, ela também não tem o poder de convalidar um vício do projeto de lei, como o vício de iniciativa. Conforme assevera Cavalcante Filho (2024), houve grande controvérsia sobre isso em casos de projetos que deveriam ser iniciados pelo Presidente da República, mas foram iniciados por um parlamentar. O STF, inicialmente, firmou jurisprudência de que haveria convalidação, ao admitir que a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo²; porém, essa interpretação não subsiste, tendo em vista que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1381 MC (RT 187/97), firmou-se o entendimento de que a tese foi superada após o advento da CF de 1988 (Brasil, 2014).

Tal afirmação se coaduna com o conceito de validade dos atos, pois “um ato complexo não é válido, se não são válidos todos os elementos que devem concorrer à sua formação, de modo que, não sendo válida a iniciativa, a lei seria inválida mesmo tendo sido sancionada posteriormente” (Ferreira Filho, 2002, p. 172 *apud* Cavalcante Filho, 2024, p. 171).

3.3 O poder de Veto

A outra prerrogativa do Presidente da República ao receber o projeto de lei aprovado pelas Casas do Congresso Nacional é a possibilidade de discordância com o texto enviado, por meio da aposição do veto. Tal poder, que, no dizer de José Afonso, é conferido apenas ao arbítrio do Presidente da República, também envolve uma decisão de natureza legislativa, por influir na formação da lei, ainda que em sentido negativo (Silva, 2006).

Parte da doutrina distingue a sanção positiva da negativa. Assim, o veto presidencial, ao negar a existência da lei, seria uma sanção negativa – total ou parcial – e não um veto em sentido estrito, que incide sobre uma lei já existente (Cavalcante Filho, 2024).

Outra parcela entende o poder de veto como um ato positivo que se opõe ao exercício do poder de iniciativa; exercita-se contra ele para impedir que a escolha da matéria e dos interesses, objeto da iniciativa, venha a ser amparada pela ordem jurídica (Silva, 2006), seguindo a definição de veto de Mário Casasanta, segundo o qual:

Juridicamente, é o veto, em nosso sistema, o poder que se confere ao chefe do executivo de devolver ao Congresso o projeto de lei que julgar inconstitucional ou inconveniente aos interesses nacionais, para efeito de uma nova consideração (Silva, 2006, p.215).

É de se notar que a aposição do veto não encerra o processo legislativo, ao contrário da sanção, uma vez que, no caso de veto, o processo terá continuidade, com a submissão ao Congresso para sua apreciação. Nessa mesma linha de raciocínio,

² O enunciado “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo” corresponde à Súmula nº 5 do STF, cujo entendimento foi superado após a promulgação da Constituição de 1988, conforme estabelecido no julgamento da ADI 1381 MC, em que se afirmou que a sanção não convalida vício de iniciativa.



José Afonso da Silva entende que o veto e a sanção correspondem a atos de natureza decisória, inseridos na função legislativa de aprovação ou rejeição do projeto, concorrendo para que ele se torne lei ou não, não havendo solução de continuidade do processo legislativo com o veto, porque o projeto de lei prossegue para a apreciação do Congresso (Silva, 2006).

Ainda segundo o autor, o veto gera um incidente na fase conclusiva do procedimento legislativo de formação das leis, impedindo a regulamentação da matéria na forma concebida pelo Poder Legislativo, seja de forma temporária, no caso de rejeição desse impedimento por maioria absoluta de votos, ou de forma definitiva, caso o Congresso aceite as razões emanadas pelo Poder Executivo, restando mantida a rejeição (Silva, 2006).

Existem também outras questões interessantes quanto ao poder de veto. Uma delas é a faculdade que tem o Poder Executivo, de vetar projetos de sua própria iniciativa, mesmo que o texto tenha sido aprovado sem emendas no Congresso Nacional. José Afonso faz uma reflexão a respeito dessa possibilidade e de ser apenas uma aparente contradição, uma vez que foi respeitado pelo Parlamento o poder de escolha do Poder Executivo, coexistindo duas vontades do mesmo titular em sentido contrário: uma ao enviar o projeto, e outra ao vetá-lo (Silva, 2006). Tais situações são muito comuns em casos de troca de mandatos, em que o Presidente que recebe um projeto para sanção pode ser diferente daquele que o havia enviado ao Congresso, ou ainda em casos de modificações nas agendas e políticas governamentais.

Isso ocorre porque a escolha dos interesses a serem tutelados e sua integração na ordem jurídica mediante lei fundamentam tanto o poder de iniciativa governamental como o poder de veto. Assim, caso uma matéria deixe de ser importante em um programa de governo no decorrer de sua apreciação pelo Congresso, e como não há como ser retirada sua tramitação pelo Presidente da República, somente quando for submetida à sanção é que ele poderá lançar mão do veto, que traduzirá sua escolha naquele momento (Silva, 2006).

Outro marco de relevo quanto ao poder de veto e que gerou controvérsia que levou a uma decisão judicial, tem relação com sua característica de irretratabilidade. Como visto, o principal efeito imediato do veto consiste em suspender a transformação do projeto de lei, ou parte dele, em norma jurídica acabada e definitiva. Surge, assim, um incidente de natureza procedimental no processo de elaboração da lei, que pode ter caráter suspensivo ou se tornar definitivo. Seguindo a lógica desse procedimento, desde a aposição do veto não há possibilidade de arrependimento ou de desistência por parte do titular quanto ao veto dado.

A respeito dessa impossibilidade, o professor João Trindade trata o assunto de maneira singular, ao dizer que não é mais possível “desvetar” um projeto de lei vetado, no todo ou em parte, pela ocorrência de uma preclusão lógica (Cavalcante Filho, 2024, p. 180).

Nesse mesmo sentido, há também a impossibilidade de se operar um “reveto”, que seria a intenção de apresentar novos vetos a um mesmo projeto cujo veto inicial já foi apostado, também em razão de preclusão, uma vez que a parte não vetada é dada como sancionada, não cabendo uma “segunda rodada de vetos” ou o “exercício renovado do veto” (Cavalcante Filho, 2024, p. 180).

Essa característica de irretratabilidade de um veto apostado pelo Presidente da República foi objeto de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades. Um caso emblemático e mais recente foi o julgamento de três Ações



de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 714/DF, ADPF nº 715/DF e ADPF nº 718/DF), nas quais aquela Corte declarou a inconstitucionalidade de um veto aposto posteriormente ao veto inicialmente dado pelo então Presidente da República Jair Bolsonaro ao Projeto de Lei nº 1.562, de 2020, enviado pelo Congresso para sanção presidencial em 16/12/2020. O art. 3º do projeto inseriu os arts. 3º-A a 3º-I na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que tratou de medidas para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus.

O prazo de 15 dias úteis para sanção ou veto findou-se em 02/07/2020, tendo sido enviada a Mensagem nº 374 ao Presidente do Senado Federal, comunicando o veto parcial e a exposição de motivos, e publicada em 03/07/2020 no Diário Oficial da União. Nessa mesma data, foi promulgada a Lei nº 14.019, de 2 de julho de 2020, com os demais dispositivos do Projeto de Lei nº 1.562/2020 não vetados, estando, portanto, sancionados.

A opção do Presidente da República, em um primeiro momento, foi vetar dois dispositivos: um que tornava obrigatório o uso de máscaras em locais fechados e outro que continha a obrigação dos estabelecimentos de fornecer máscaras aos colaboradores. Ao verificar que deixou de vetar outro dispositivo – que obrigava o uso de máscaras em presídios e estabelecimentos socioeducativos – o Presidente publicou novamente a Lei nº 14.019/2020, no DOU de 06/07/2020, acrescentando mais dois vetos (do § 5º do art. 3º-B e do art. 3º-F, do PL 1.562/2020), sob o argumento de que estaria fazendo uma retificação ao texto. Tais dispositivos, porém, já haviam sido publicados como sancionados com a Lei nº 14.019, de 2 de julho de 2020, em 03/07/2020.

O caso foi levado a julgamento perante o STF, por meio daquelas três ADPF's, propostas por partidos políticos (PDT, Rede Sustentabilidade e o Partido dos Trabalhadores). Inicialmente, foi concedida a medida cautelar pelo relator Ministro Gilmar Mendes, para suspender os novos vetos trazidos na republicação.

Em seguida, a liminar foi referendada pelo Plenário da Suprema Corte e, posteriormente, sua decisão foi confirmada no julgamento de mérito pelo Plenário do STF, que declarou a inconstitucionalidade do expediente adotado pelo Presidente. A seguir, transcreve-se a ementa do acórdão:

O Tribunal, por unanimidade, (...) julgou procedente a arguição em relação aos novos vetos trazidos na “republicação” veiculada no Diário Oficial da União de 6 de julho de 2020, a fim de que seja restabelecida a plena vigência normativa do § 5º do art. 3º-B e do art. 3º-F da Lei nº 13.979/2020, na redação conferida pela Lei nº 14.019, de 2 de julho de 2020, nos termos do voto do Relator. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. (STF. Plenário. Sessão Virtual de 5.2.2021 a 12.2.2021. Brasil, 2021c).

Com esse julgamento, o STF firmou o entendimento sobre a impossibilidade de novo veto, posicionamento divulgado em seu Informativo de jurisprudência, conforme excerto a seguir:

DIREITO CONSTITUCIONAL – PROCESSO LEGISLATIVO

Covid-19: Republicação de veto e lei já publicada – ADPF 714/DF, ADPF 715/DF e ADPF 716/DF

Não se admite “novo veto” em lei já promulgada e publicada.



Manifestada a aquiescência do Poder Executivo com projeto de lei, pela oposição de sanção, evidencia-se a ocorrência de preclusão entre as etapas do processo legislativo, sendo incabível eventual retratação. [...]

Destaca-se, ainda, que o impasse instalado nas presentes arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) se refere ao principal diploma com normas gerais para o combate à pandemia da Covid-19, matéria da mais absoluta relevância constitucional.

Com base nesses fundamentos, o Plenário conheceu parcialmente das ações e, na parte conhecida, julgou procedentes os pedidos em relação aos “novos vetos” trazidos na “republicação” veiculada no Diário Oficial da União de 6 de julho de 2020, a fim de que seja restabelecida a plena vigência normativa do § 5º do art. 3º-B e do art. 3º-F da Lei 13.979/2020, na redação conferida pela Lei 14.019/2020. (Informativo STF n. 1005/2021. STF. Plenário. ADPF 714/DF, ADPF 715/DF e ADPF 718/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 13/2/2021. Brasil, 2021d).

Significa, portanto, que, uma vez aposto o veto ao projeto de lei e enviado ao Congresso Nacional, completa-se a manifestação da vontade presidencial, operando-se a preclusão. Caso o Presidente da República se arrependa do veto proferido, a única alternativa possível é atuar politicamente junto ao Legislativo para tentar viabilizar a rejeição do veto, a fim de evitar uma solução normativa indesejada pelo Chefe do Executivo.

3.3.1 Espécies de Veto

A origem histórica do poder de veto remonta à Roma Antiga, quando, nas disputas entre patrícios e plebeus, os tribunos da plebe – considerados invioláveis – exerciam a prerrogativa de impedir a promulgação de normas que contrariassem os interesses populares. Esse mecanismo, concebido como instrumento de contenção e proteção contra abusos de poder, seria posteriormente retomado por pensadores como Montesquieu, cuja teoria da separação dos poderes viria a influenciar profundamente as Constituições modernas. No contexto das constituições norte-americanas, os federalistas incorporaram o veto como peça fundamental do sistema de freios e contrapesos, concepção que também exerceu influência significativa sobre as constituições brasileiras (Torri, 2020).

No direito comparado, são mencionados outros tipos de veto com características distintas do modelo Brasileiro (Silva, 2006). Entende-se por veto absoluto aquele que impede, de forma definitiva, que o projeto se transforme em lei. Esse tipo de veto ainda existe em determinadas deliberações da Organização das Nações Unidas (ONU) e também no *pocket veto* adotado nos Estados Unidos. Em oposição a esse modelo, há o veto adotado pelo Brasil – e amplamente utilizado em outros países – denominado veto relativo ou suspensivo. Ele é considerado relativo porque pode ser revertido pelo Congresso Nacional. Nesse caso, não há a rejeição definitiva do projeto, apenas a suspensão de sua transformação em lei até que o Poder Legislativo se pronuncie sobre ele.

A doutrina também classifica o veto segundo sua autoria. O veto legislativo é a faculdade conferida ao Chefe do Poder Executivo para participar do processo legislativo. Já o veto parlamentar, baseado na teoria de Montesquieu, ocorre quando há rejeição de um projeto pela casa revisora no sistema bicameral, o que equivale,



funcionalmente, a um veto. Por fim, há o veto popular, que consiste na possibilidade de o povo se opor à aplicação de uma lei por meio de voto contrário, nos sistemas que preveem esse mecanismo.

Há, ainda, a clássica divisão entre veto total, que incide sobre todo o projeto de lei, e veto parcial, que atinge apenas parte do texto aprovado. Com base nessas categorias, José Afonso da Silva classifica o veto no sistema Brasileiro como legislativo, relativo ou suspensivo, podendo ainda ser total ou parcial (Silva, 2006).

O veto parcial ocorre quando apenas parte do projeto é vetada. A parte não vetada é sancionada e publicada como lei. Já a parte vetada retorna à apreciação do Congresso Nacional por meio de Mensagem (MSG) do Presidente da República, que comunica os motivos do veto. Caso o Congresso derrube o veto, a lei é republicada com a reinclusão dos dispositivos vetados.

O veto parcial surgiu como uma forma de limitar o poder do Legislativo de emendar projetos de iniciativa do Executivo, especialmente em matérias orçamentárias. Foi introduzido na revisão constitucional de 1926, que exigia apenas que as partes vetadas e sancionadas não fossem mutuamente dependentes ou conexas. Isso permitia, por exemplo, o veto a palavras ou expressões, desde que respeitada a regra da independência entre as partes (Silva, 2006).

Somente com a Constituição de 1988 foi estabelecido que o veto parcial deveria abranger dispositivo inteiro – ou seja, o texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea (Silva, 2006). O veto parcial representa uma demonstração de poder do Presidente da República, pois lhe permite selecionar trechos específicos do projeto conforme seus interesses. Assim, quanto mais forte o regime presidencialista, maior tende a ser a frequência e o uso estratégico desse tipo de veto.

Nos Estados Unidos, onde o veto é exclusivamente total, a prática legislativa de inserção de dispositivos estranhos ao conteúdo original dos projetos – os chamados jabutis – coloca o Presidente em situação delicada: ao sancionar dispositivos essenciais, ele pode acabar aprovando também essas inserções, já que não dispõe da faculdade de veto parcial.

3.4 O Veto na Constituição de 1988

O procedimento de apreciação do veto sofreu modificações ao longo do tempo, até alcançar a feição que possui atualmente. O veto sempre esteve presente nas Constituições do Brasil, mas a leitura do veto passou a ocorrer em sessão conjunta apenas a partir da Constituição de 1946.

O Regimento Comum de 1951 também previu a sessão conjunta para a leitura do veto, seguindo o modelo da Constituição de 1946. Nesse período, o Presidente do Congresso fazia a leitura do veto, que era então encaminhado à Comissão Mista e, posteriormente, distribuído a cada uma das Casas.

Mais adiante, a Constituição de 1967, em seu art. 59, também disciplinou a leitura do veto e seu conhecimento pelas Casas em sessão conjunta.

Como visto, o veto consiste na discordância do Presidente da República em relação a um projeto de lei aprovado pelas Casas Legislativas do Congresso Nacional. Esse poder está previsto no art. 66 e seguintes da Constituição Federal, bem como nos artigos 104-A a 106-D do Regimento Comum do Congresso Nacional (Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 11/08/1970).

A sanção e o veto são, portanto, duas faces da mesma moeda e ocorrem na fase de encerramento do processo legislativo dos projetos de lei. Isso significa que,



caso o Presidente da República discorde do projeto e pretenda impedir sua transformação em lei, poderá fazê-lo por meio do exercício do poder de veto. Ambos os poderes estão expressos no art. 66 da CF/88.

Esse dispositivo estabelece os elementos essenciais do veto (Silva, 2006), a saber: o titular do poder de veto – o Presidente da República (art. 66); as espécies de veto – total ou parcial, legislativo e relativo ou suspensivo (§§ 4º e 5º); o prazo para o exercício do veto – 15 dias úteis, contados a partir do dia seguinte ao recebimento do projeto para sanção (§ 3º); o prazo para comunicação ao Congresso – 48 horas, a contar do dia seguinte ao término do prazo anterior; a autoridade destinatária da mensagem de veto – o Presidente do Senado Federal; e a obrigação de fundamentação do veto.

Tais elementos, constantes do art. 66 da Constituição Federal e regulamentados em seus parágrafos, revelam características importantes do veto Brasileiro.

O prazo para sanção ou veto é fatal, conforme o § 3º do art. 66 da CF/88, que estabelece que o Presidente da República terá 15 dias úteis para sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Congresso Nacional. A inação após esse prazo implicará em sanção tácita.

A discordância manifestada por meio do veto deverá ser expressa, conforme determina o § 1º do art. 66 da Constituição. Por sua vez, o Congresso Nacional também tem o poder de reafirmar ou não sua vontade legislativa, podendo manter ou rejeitar o veto. Trata-se da chamada rejeição do veto, prevista no § 4º do mesmo artigo, usualmente referida como derrubada do veto.

Os motivos do veto decorrem de um juízo de valor subjetivo do titular do Poder Executivo e podem se basear na existência de inconstitucionalidade (veto jurídico) ou na contrariedade ao interesse público (veto político).

Com base nesses fundamentos, a doutrina costuma classificar o veto em duas espécies: veto jurídico e veto político. O veto é político quando a matéria é considerada, pelo Presidente da República, contrária ao interesse público. Já o veto jurídico ocorre quando o Presidente entende que o projeto, ou parte dele, é inconstitucional, ou ainda, quando os motivos se combinam – inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público (Ferreira Filho, 2014).

Torri (2020) aponta que o veto jurídico funciona como um meio de controle preventivo de constitucionalidade exercido pelo Presidente da República, que, como guardião da ordem jurídica, pode vetar o projeto de lei com fundamento exclusivamente jurídico, ao entender que ele é incompatível com a Constituição Federal. Por outro lado, o veto político depende de uma análise subjetiva do Presidente quanto à conveniência do projeto, segundo sua apreciação de vantagem ou desvantagem, e da conclusão de que não há interesse público em sua aprovação, independentemente de sua juridicidade.

O veto possui natureza de ato composto, compreendendo tanto a manifestação de vontade negativa quanto a comunicação fundamentada da discordância. Portanto, não basta sua aposição dentro do prazo de 15 dias úteis: ele apenas se aperfeiçoa com a comunicação ao Presidente do Senado pelo Presidente da República, no prazo de 48 horas (Torri, 2020).

Essa comunicação não se limita a apontar os motivos jurídico e/ou político, devendo apresentar a fundamentação de cada proposição vetada e a razão detalhada do veto correspondente.



Verifica-se, portanto, que a apreciação efetuada pelo Presidente da República antes de sancionar um projeto envolve, inicialmente, uma análise formal e preliminar de sua compatibilidade com a Constituição. Somente após superar essa análise é que se passa à apreciação do mérito, ou seja, da existência de interesse público (Temer, 1999 *apud* Torri, 2020).

Ao tratar dos fundamentos teóricos do veto, José Afonso da Silva entende que o veto pressupõe um sistema de governo com separação de poderes, sendo um instrumento de controle da legislação tanto do ponto de vista da constitucionalidade quanto dos interesses envolvidos no conteúdo do projeto de lei. Para ele, a Constituição prevê o veto para evitar a promulgação de leis inconstitucionais ou contrárias aos interesses nacionais. Contudo, adverte que seu alcance é ainda mais amplo, pois também serve para selecionar matérias e interesses compatíveis com o programa de governo do Executivo. O governo pode conciliar o poder de veto com o seu poder de iniciativa legislativa, uma vez que ambos podem ter identidade de objetivos (Silva, 2006).

O Regimento Comum do Congresso Nacional de 1970 acompanhou a Constituição de 1967, prevendo, em seu art. 104, a realização de sessão conjunta para leitura dos vetos, a designação de uma comissão mista para relatar a matéria e elaborar o calendário de tramitação, bem como a posterior deliberação em sessão conjunta. Estabelecia-se, ainda, o prazo de 45 dias para apreciação do veto, sob pena de manutenção tácita, caso não fosse deliberado dentro desse prazo. Essa disciplina conferia considerável poder ao Presidente da República.

A Constituição de 1988 promoveu alterações importantes nesse cenário, retirando parte desse poder. Entre as principais mudanças, destaca-se a redução do quórum necessário para a apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional, que passou a ser de maioria absoluta, substituindo o quórum de dois terços dos presentes, previsto no regramento constitucional anterior (Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº 1/1969). Foi introduzido também o mecanismo do trancamento de pauta, de modo que, diante da inércia do Congresso em apreciar um veto dentro do prazo previsto, a pauta legislativa ficaria obstruída, obrigando a deliberação antes do avanço de outras matérias. O objetivo era impedir que o simples decurso do prazo resultasse na manutenção automática do veto, forçando sua apreciação.

Cumprir destacar que o texto constitucional original da CF de 1988 relativo ao veto sofreu duas alterações. A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, buscou conferir maior agilidade à votação dos vetos pelo Congresso Nacional, ao excluir, do § 2º do art. 64 da CF, a previsão de que os vetos seriam incluídos entre as hipóteses de sobrestamento de pauta decorrente de medidas provisórias não apreciadas. Essa modificação teve como fundamento o fato de que a apreciação dos vetos possui prazo constitucionalmente determinado, conforme se depreende da redação a seguir:

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação (Brasil, 2001).



Outra reforma importante ocorreu com a Emenda Constitucional nº 76, de 2013 (Brasil, 2013b), que alterou o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta na apreciação de vetos, tornando-a ostensiva. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a mudança teve efeitos negativos, pois expôs os parlamentares à pressão direta do Poder Executivo, uma vez que o voto passou a ser de conhecimento público (Ferreira Filho, 2014 *apud* Torri, 2020).

Apesar dessas mudanças, a apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional, após a promulgação da Constituição de 1988, continuou apresentando um comportamento irregular até 2013. Durante esse período, praticamente nenhum veto foi analisado pelo Congresso, pois, como não havia o trancamento automático da pauta pela simples inércia do Presidente do Congresso – que poderia não convocar a sessão conjunta ou deixar de realizar a leitura dos vetos –, a quantidade de vetos não apreciados tornou-se uma constante.

Esse procedimento foi seguido por sucessivos Presidentes do Congresso, que, ao deixarem de convocar as sessões conjuntas, ocasionaram um acúmulo significativo de vetos pendentes.

Essa prática foi alterada apenas após o julgamento do Mandado de Segurança (MS) nº 31.816/DF, pelo Supremo Tribunal Federal. Impetrado no final de 2012, o MS envolvia a votação do Veto nº 38/2012, um veto parcial a um projeto de lei que alterava a legislação sobre a distribuição dos *royalties* do petróleo. Parlamentares pleiteavam urgência na apreciação desse veto. O mandado de segurança, protocolado em 13/12/2012, buscava impedir que o Congresso Nacional desse início à apreciação do Veto nº 38/2012, antes que fossem votados todos os vetos pendentes que o antecediam. À época, havia uma fila de cerca de 3 mil vetos trancando a pauta, alguns deles com prazo vencido há mais de 13 anos.

Conforme descrito por Torri:

O Mandado de Segurança 31.816 foi impetrado por deputado federal contra o ato da Mesa Diretora do Congresso Nacional que aprovou medidas tendentes a submeter à votação o veto parcial nº 38/2012, aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei nº 2.545/2011. Segundo o impetrante, a votação desse veto está sendo promovida “com violação ao devido processo legislativo constitucional”, seja porque não atendeu ao disposto no art. 66, §§ 4º e 6º da Constituição (que não prevê regime de urgência e que impõe a observância de um sistema ordenado de votação impedindo que veto recente seja apreciado antes dos que tem prazo de discussão e de votação vencido), seja porque não atendeu ao art. 104 do Regimento Comum (que condicionava a votação à emissão de parecer prévio por Comissão Mista) (Torri, 2020, p. 100).

A liminar foi deferida em 17 de dezembro de 2012 pelo Ministro Luiz Fux, determinando à Mesa Diretora do Congresso Nacional que procedesse, prioritariamente, à análise de todos os vetos pendentes, respeitando a ordem cronológica de sua apresentação. Contudo, a decisão foi alvo de agravo regimental interposto pela própria Mesa do Congresso Nacional, que alegou haver interferência indevida na esfera de autodeterminação do Parlamento, especialmente no que diz respeito à manifestação da vontade da maioria qualificada, além de configurar violação à autonomia do Congresso para dispor sobre o exercício de suas competências e matérias *interna corporis*.

Argumentou-se, principalmente, que a imposição de apreciação cronológica resultaria em efeitos graves sobre a dinâmica legislativa e o funcionamento



institucional do Congresso Nacional, na medida em que impediria a deliberação de quaisquer outras matérias enquanto não fossem apreciados os 3.060 vetos então pendentes. Tal posicionamento foi acompanhado pela União, que alertou para o risco de instabilidade legislativa e os reflexos negativos para todo o país, como prejuízos à segurança jurídica, fiscal e econômica, tendo em vista que os vetos pendentes versavam sobre matérias sensíveis e complexas, que não poderiam ser votadas de forma açodada.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal deu provimento ao agravo em 13/05/2013 (Brasil, 2013c), revogando a liminar em razão da gravidade dos efeitos retroativos que sua manutenção poderia acarretar. Entendeu-se que o § 6º do art. 66 da Constituição Federal deveria ser interpretado de maneira mitigada, de modo que a não apreciação do veto no prazo de trinta dias não implicaria trancamento absoluto da pauta legislativa, mas apenas a perda da prerrogativa de escolha aleatória dos vetos para fins de análise e deliberação.

A Corte estabeleceu, a partir da decisão, que a apreciação dos vetos deveria seguir a ordem cronológica de apresentação, a fim de assegurar maior racionalidade e previsibilidade ao processo legislativo.

4 A DINÂMICA DE REJEIÇÃO DE VETOS NO CONGRESSO NACIONAL

4.1 Contextualização do sistema de freios e contrapesos no processo legislativo dos vetos

A dinâmica da rejeição, conforme atualmente prevista na Constituição, decorre de uma construção vinculada ao sistema de freios e contrapesos e ao bicameralismo de coalizão adotado no Brasil.

Essa dinâmica pode ser observada desde a construção do texto do projeto de lei, revelando uma articulação estratégica voltada a facilitar ou dificultar a aposição do veto presidencial ou sua posterior rejeição pelo Congresso Nacional. Quando o Congresso opta por condensar o conteúdo normativo em uma única proposição, muitas vezes o faz com o objetivo de impedir que o Presidente da República vete partes específicas do texto, forçando uma decisão binária. Por outro lado, ao dividir a proposição em dispositivos distintos, permite-se ao Presidente vetar apenas determinadas partes. Assim, a redação final de um projeto envolve tanto aspectos técnicos quanto políticos, podendo atender simultaneamente aos interesses do governo e do Parlamento.

O Presidente da República, por sua vez, também pode utilizar o veto como instrumento para impor sua agenda e assegurar a prevalência das políticas formuladas pelo Poder Executivo. Em determinadas situações, pode firmar compromissos com a Casa Revisora no sentido de não vetar dispositivos de interesse do Congresso, especialmente quando há convergência com os objetivos do governo. Em outras ocasiões, adota uma estratégia de postergação do tempo político, na qual a simples demora na deliberação legislativa contribui para a manutenção do veto, reforçando sua própria agenda.

O veto também pode representar um ponto de reinício do processo legislativo, especialmente quando o Executivo identifica, por parte do Legislativo, uma antecipação indevida de sua vontade política. Trata-se dos chamados casos de apropriação da agenda legislativa. Silva (2018) menciona o exemplo do desconto



previdenciário patronal. Na ocasião, o Projeto de Lei nº 7.763/2006, com conteúdo idêntico ao de uma proposição anteriormente vetada pelo próprio Presidente, foi novamente apresentado pelo Executivo. Segundo o autor, a apropriação ocorre quando o Poder Executivo se vale de projetos, debates ou pronunciamentos do Congresso Nacional para apresentar proposições próprias, incorporando temas à sua agenda governamental.

Com seu poder de veto, o Presidente da República pode colaborar para essa apropriação da agenda legislativa, sobretudo quando não consegue alcançar seus objetivos durante a tramitação parlamentar. O Chefe do Executivo exerce seu poder de agenda condicionado às proposições oriundas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, articulando-se para moldar o texto legal e firmar acordos. No entanto, quando essa articulação não ocorre de maneira satisfatória, o veto passa a ser um instrumento para impedir a promulgação da norma indesejada, com posterior apresentação de nova proposição que reflita os interesses do governo. Trata-se, nesse caso, de uma agenda condicional.

O governo pode, ainda, lançar mão do chamado controle de risco, que consiste em barrar iniciativas legislativas que contrariem sua agenda ou afetem políticas sensíveis, como aquelas relacionadas ao orçamento ou a marcos regulatórios. Nesse contexto, o Executivo veta a proposta parlamentar e apresenta sua própria proposição, alinhada à sua agenda governamental.

Exemplo típico de apropriação de agenda durante o governo Michel Temer (2016–2018) foi o caso do Projeto de Lei nº 6.437/2016, que dispunha sobre cursos técnicos para agentes comunitários de saúde e de combate a endemias. O projeto foi vetado parcialmente (Veto nº 4/2018), sob a justificativa de violação à Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2018). Em seguida, foi editada a Medida Provisória nº 827/2018, com previsão de fonte de recursos por meio da participação tripartite (Brasil, 2021b).

Outro caso emblemático ocorreu durante o governo Bolsonaro, com o Projeto de Lei nº 6.330/2019, referente ao fornecimento de tratamentos antineoplásicos orais. O projeto foi integralmente vetado (Veto nº 41/2021) por suposta contrariedade ao interesse público, em razão da ausência de penalidades para os planos de saúde em caso de descumprimento (Brasil, 2022c). Posteriormente, foi editada a Medida Provisória nº 1.067/2021, tratando da mesma matéria, com regras mais rígidas (Brasil, 2024a).

Nesse último caso, a tramitação da Medida Provisória e a apreciação do veto pelo Congresso passaram a ocorrer paralelamente, gerando um embate institucional. O Legislativo teve que decidir entre derrubar ou manter o veto e, ao final, optou por não rejeitá-lo. Assim, prevaleceu o conteúdo da Medida Provisória, evidenciando o êxito da estratégia do Executivo de controlar a agenda legislativa por meio do veto e da subsequente proposição normativa.

4.2 A análise do veto pelo Congresso Nacional

Como se observou, no processo de formação da lei originada a partir de um projeto legislativo, embora haja a participação necessária do Presidente da República – mediante a aposição de sanção ou veto –, cabe ao Poder Legislativo a palavra final quando ocorre o exercício do veto. Essa conformação institucional resulta de ajustes realizados tanto pelo próprio Legislativo, por meio de alterações na Constituição e nos



regimentos internos, como também a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF).

As modificações no Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), instituído pela Resolução nº 1/1970-CN, tiveram início com a Resolução nº 1/2013-CN (Brasil, 2013a). Essa norma alterou os artigos 104 a 106 do regimento, sobretudo em relação ao prazo de apreciação dos vetos. A contagem do prazo de trinta dias passou a ser feita a partir da data de protocolização da mensagem de veto na Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, compatibilizando-se com os artigos 57, §3º, inciso IV, e 66 da Constituição Federal. Além disso, a resolução estabeleceu que a sessão de apreciação de vetos deveria ocorrer, ordinariamente, na terceira terça-feira de cada mês (art. 106, §1º).

Até 2013, antes do julgamento do Mandado de Segurança nº 31.816/DF pelo STF, prevalecia a atuação do Poder Executivo, uma vez que o Congresso Nacional deixava de apreciar os vetos, acumulando um grande número deles. Como não havia deliberação, a palavra final permanecia com o Presidente da República. Essa situação conferia desequilíbrio entre os Poderes, fortalecendo o Executivo.

Com o julgamento do MS nº 31.816/DF e a posterior edição da Resolução nº 1/2013-CN, o Congresso Nacional passou a ser obrigado a deliberar sobre os vetos, sob pena de trancamento da pauta. Contudo, os vetos anteriores à resolução não foram atingidos pela nova sistemática, compondo o chamado “estoque de vetos”, ainda disponível no Portal do Congresso Nacional, listado como “vetos antes da RCN 2013” (Brasil, 2025c). Exemplo disso é o Veto nº 10/2002, de caráter total, e o Veto nº 34/2012, que vetou parcialmente 71 dispositivos, como o dispositivo 34.12.051 (Brasil, 2024c; Brasil, 2023a).

A mudança promovida pela resolução alterou também o ônus político: passou a caber ao Governo a responsabilidade de negociar com o Presidente do Congresso para eventual “desmarcação” da sessão e articulação de sua base, de forma a evitar a apreciação de vetos contrários aos seus interesses.

A Resolução nº 1/2013-CN representou um marco na institucionalização da deliberação de vetos, rompendo com a prática do acúmulo. O então Presidente do Congresso, Renan Calheiros, intensificou a apreciação dos vetos. Contudo, acordos entre líderes continuaram influenciando a pauta, frequentemente postergando a deliberação de vetos, especialmente em sessões com grande volume de projetos orçamentários.

Novas e significativas alterações vieram com a Resolução nº 1/2015-CN (Brasil, 2015). Ela revogou o art. 104 do Regimento Comum, suprimindo a exigência de uma comissão mista para relatar e organizar o calendário dos vetos, e reenumerou seu parágrafo como art. 104-A, mantendo a disciplina sobre a contagem do prazo a partir da protocolização do veto na Presidência do Senado. A mesma resolução inseriu o artigo 106-B, prevendo a votação em globo dos vetos, com limite de tempo para oradores inscritos – cinco minutos – e autorização para iniciar a votação após a fala de quatro senadores e seis deputados.

Outra inovação inserida no RCCN pela Res. nº 1/2015 foi a adoção da e-cédula, por meio da qual a votação passou a ser realizada eletronicamente, com identificação individual dos parlamentares e apuração automatizada pela Secretaria Legislativa do Congresso Nacional. Conforme Torri (2020), esse sistema conferiu maior celeridade, transparência e eficiência às votações, em consonância com os princípios constitucionais do devido processo legal e da publicidade.



O art. 106-A do Regimento Comum detalha esse procedimento: “A votação do veto será nominal e ocorrerá por meio de cédula eletrônica de votação, a e-cédula, com identificação do parlamentar, que permita a apuração eletrônica, constando todos os vetos incluídos na ordem do dia, agrupados por projeto” (Brasil, 2024).

A mesma resolução previu ainda os destaques de bancada (arts. 106-A e 106-D), que dispensam votação em plenário e podem ser apresentados por líderes partidários, respeitando-se a proporcionalidade entre as bancadas das duas Casas. Esses destaques permitem a votação separada de dispositivos vetados individualmente, prática que reflete os acordos e conflitos políticos internos e a articulação do Governo para manter ou derrubar vetos (Torri, 2020).

O procedimento para tramitação dos vetos, consolidado a partir dessas reformas, segue o art. 66 da Constituição Federal, os artigos 104-A a 106-D do Regimento Comum do Congresso Nacional e os regimentos internos das Casas Legislativas, de forma supletiva. Após o recebimento do projeto, o Presidente da República tem 15 dias úteis para sancionar ou vetar, e, em caso de veto, deve enviar ao Congresso, em até 48 horas, a respectiva mensagem com a devida fundamentação (§1º do art. 66 da CF). A deliberação deve ocorrer em até 30 dias, contados a partir da protocolização da mensagem (§4º do art. 66 da CF; art. 104-A do RCCN). Caso o prazo se esgote sem deliberação, a pauta legislativa é trancada (§6º do art. 66 da CF).

A sessão de apreciação de vetos ocorre em caráter conjunto, com votação separada em cada Casa. Inicia-se pela Câmara dos Deputados, salvo se o projeto for de iniciativa do Senado, hipótese em que a ordem se inverte. A votação é nominal e ostensiva, realizada por meio da e-cédula, podendo ser feita por painel eletrônico quando houver destaques (arts. 46, 106-B e 106-D do RCCN).

A votação por meio da cédula eletrônica exige que os parlamentares estejam previamente orientados pelas lideranças partidárias. Quando a votação ocorre por painel, além da orientação, há também espaço para encaminhamentos orais de dois senadores e dois deputados (art. 106-A do RCCN). A rejeição do veto exige maioria absoluta em ambas as Casas – 257 votos entre os 513 deputados e 41 entre os 81 senadores. Se não atingido esse quórum, o veto é mantido. Foi o caso, por exemplo, do Veto nº 18/2023, cuja derrubada não foi alcançada por falta de quórum qualificado (Brasil, 2024d).

A rejeição do veto impõe o retorno da matéria ao Presidente da República, que deve promulgar a parte vetada em até 48 horas. Em caso de omissão, cabe ao Presidente do Senado ou a seu substituto fazê-lo (§§5º e 7º do art. 66 da CF). Como observa Souza (2024, p. 197), o veto é analisado em sessão conjunta, mas a apuração ocorre de forma separada e sucessiva, refletindo o equilíbrio entre as Casas.

Durante a pandemia de covid-19, entre 2020 e 2022, o procedimento de votação de vetos sofreu adaptações. Não ocorreram sessões conjuntas; as votações foram feitas separadamente em cada Casa, por meio de sistemas digitais – o SDR (Sistema de Deliberações Remotas), com as votações por meio dos aplicativos Senado Digital, no Senado e Infoleg, na Câmara dos Deputados. As deliberações eram previamente acordadas em reuniões de líderes, e os vetos destacados eram votados ao final de cada sessão.

A retomada das sessões semipresenciais, ainda em casas separadas, ocorreu em 27 de setembro de 2021 (Brasil, 2021a). Já a primeira sessão conjunta semipresencial foi realizada em 8 de fevereiro de 2022, conforme registrado no Diário



do Congresso Nacional (Brasil, 2022d)³. Desde então, parlamentares podem registrar presença e votar presencialmente ou remotamente, sendo obrigatória a presença física apenas para uso da palavra.

Esse período marcou a consolidação de procedimentos mais modernos e adaptáveis, com potencial de aprimoramento permanente do processo de apreciação de vetos pelo Congresso Nacional.

4.2.1 O trancamento da pauta do Congresso Nacional

O veto não apreciado no prazo de 30 dias não é derrubado, mas entra na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestando as demais proposições até sua votação final. É o chamado trancamento de pauta, previsto no art. 66, §6º, da CF.

Esse trancamento ou sobrestamento tem efeito limitado, por incidir apenas sobre as deliberações tomadas no Plenário do Congresso Nacional, como a apreciação de projetos de leis orçamentárias (art. 166 da CF) e as hipóteses do §3º do art. 57 da CF (Souza, 2024).

Além disso, a prática legislativa é que mesmo com essa consequência do trancamento da pauta, costuma-se deixar os vetos para serem apreciados em determinados momentos, uma vez que o trancamento atinge apenas as matérias votadas pelo Plenário do Congresso Nacional, não trazendo impactos para as Casas do Senado e da Câmara dos Deputados, bem como os que tramitam perante as Comissões do Congresso.

Quando há oportunidade para a votação de uma matéria importante na pauta do Congresso, como um Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) relativo a uma matéria orçamentária, força-se, de certa maneira, a apreciação dos vetos que estão trancando a pauta.

Bedritichuk (2024) traz suas impressões sobre o frequente acúmulo de matérias vetadas para a apreciação em uma mesma sessão, quase sempre com projetos orçamentários na pauta. Como os vetos trancam a pauta, são os primeiros a serem apreciados e só então se passa à análise dos projetos orçamentários, geralmente urgentes. Segundo o autor, as sessões conjuntas se transformam em maratonas de discussão e votação, exigindo um esforço descomunal de parlamentares e assessores, devido à mobilização de interesses específicos sobre alguma matéria vetada, visando defender a derrubada do veto, concomitantemente aos debates orçamentários de algum projeto que também está na pauta. Todos esses eventos ocorrendo no ambiente polarizado entre governo e oposição, permeado muitas vezes por instrumentos de obstrução regimental.

Como exemplos de vetos que atualmente trancam a pauta das sessões do Congresso Nacional, destaca-se o Veto nº 29/2024, de natureza parcial (com 10 dispositivos vetados), aposto ao Projeto de Lei nº 1.829/2019, que trata da atualização da Lei Geral do Turismo, cuja obstrução permanece desde 20 de outubro de 2024 (Brasil, 2025b). Também merece destaque o Veto nº 30/2022, igualmente parcial (com dois dispositivos vetados), relativo ao Projeto de Lei de Conversão nº 5, de 2022 – oriundo da Medida Provisória nº 1.089/2021 –, que trata do despacho gratuito de bagagens e permanece trancando a pauta desde 15 de julho de 2022 (Brasil, 2024e).

³ A retomada das sessões conjuntas semipresenciais ocorreu na Sessão do Congresso Nacional de 08/02/2022 (Diário do Congresso Nacional nº 3 de 2022, 10/02/2022, p.10 – vide Anexo 1), a primeira sessão conjunta de deliberação de vetos após a pandemia.



4.2.2 A vigência distendida no tempo na rejeição do veto parcial

Na hipótese de veto parcial, verifica-se uma situação de diferimento temporal quanto à vigência de uma mesma norma. Isso ocorre porque a parte sancionada tem vigência imediata, enquanto a parte vetada é devolvida ao Congresso Nacional para apreciação. Caso o veto seja rejeitado por ambas as Casas legislativas, a Constituição determina que os dispositivos originalmente vetados – e cuja rejeição foi deliberada – sejam encaminhados ao Presidente da República para promulgação.

Nessa situação, coexistem dois marcos temporais distintos de vigência: um referente à parte sancionada inicialmente e outro à parte cuja promulgação decorre da rejeição do veto. Assim, observa-se uma vigência distendida no tempo, característica própria dessa dinâmica legislativa.

Existem algumas possibilidades quanto à vigência da parte vetada cujo veto foi rejeitado. A primeira delas é que essa parte siga a cláusula de vigência estabelecida na própria norma de origem. Ou seja, o dispositivo cuja promulgação decorre da rejeição do veto observará a regra de vigência estipulada na lei originária.

Dessa forma, se a lei trouxer disposição prevendo entrada em vigor na data da publicação, haverá duas datas distintas de publicação: uma para a parte sancionada e outra para a parte promulgada após a rejeição do veto, iniciando-se, em ambos os casos, a contagem a partir da respectiva publicação. Da mesma maneira, se a lei estipular *vacatio legis* de, por exemplo, 60 dias, esse prazo será contado separadamente a partir da data de publicação de cada parte da norma.

Contudo, caso a norma não contenha cláusula expressa de vigência, aplica-se o disposto no art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), originalmente instituída pelo Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, e alterada pela Lei nº 12.376, de 2010 (Brasil, 2010). Nos termos da LINDB, quando não houver previsão expressa de vigência no texto legal, o início da eficácia normativa se dará após 45 dias da publicação, período correspondente à *vacatio legis*, tanto para a parte do projeto inicialmente sancionado quanto para a parte promulgada após a rejeição.

5 QUANTIDADE DE VETOS REJEITADOS NOS MANDATOS TEMER, BOLSONARO E LULA III

Neste estudo, optou-se por analisar a quantidade de vetos apostos e posteriormente rejeitados pelo Congresso Nacional, mediante deliberação das duas Casas Legislativas, com o objetivo de verificar a hipótese de acirramento do embate institucional entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo durante os governos Bolsonaro (2019 - 2022) e Lula III (considerando-se apenas o período de 2023 a 2024), em comparação com os dados do governo Michel Temer (2016 - 2018), analisados por Torri em sua dissertação de mestrado “O veto como atividade legislativa no direito constitucional Brasileiro” (Torri, 2020, p. 141-144).

Importante ressaltar que, para o governo Temer, foram considerados os vetos ocorridos no ano de 2016, incluindo iniciativas originadas ainda no governo Dilma Rousseff, sua antecessora. Essa escolha se justifica pela recorrência de vetos “herdados” de um governo anterior e apreciados apenas no mandato subsequente, seja por terem sido interpostos ao final do governo anterior, seja por permanecerem trancando a pauta legislativa e demandarem deliberação posterior. Esse mesmo critério foi adotado para os demais períodos e mandatos analisados.



No caso específico do governo Temer, a sucessão presidencial ocorreu no âmbito da mesma legislatura (55ª Legislatura), tendo ele assumido inicialmente de forma interina, em 12 de maio de 2016, em razão da abertura do processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff, por ser seu vice-presidente. A assunção definitiva se deu em 31 de agosto de 2016, após a conclusão do processo de impedimento. É de se notar, contudo, que os vetos de 2016 passaram a ser apreciados somente a partir de 24 de maio de 2016, já sob a condução do governo Temer.

A pesquisa abrange, portanto, os vetos ocorridos entre os anos de 2016 – início do governo Temer – e 2024 – segundo ano do mandato do governo Lula III –, realizando-se a quantificação por mandato presidencial, com base na apuração individualizada por ano de exercício.⁴

Outro ponto a ser esclarecido é que a pesquisa considerou a iniciativa dos projetos de lei – sejam projetos de lei ordinária (PL), projetos de lei complementar (PLP), projetos de lei do Congresso Nacional (PLN) ou projetos de lei de conversão (PLV, oriundos de medidas provisórias). A análise centrou-se nos vetos rejeitados, contabilizados conforme a origem do projeto, sem distinção entre vetos totais e parciais. No caso de vetos parciais sobre uma mesma proposição, considerou-se um único veto para fins quantitativos.

Cumprir destacar que, para fins de identificação da autoria do projeto, foram considerados como de iniciativa do Presidente da República tanto os projetos de sua competência originária quanto os derivados de medidas provisórias (convertidas em PLVs com alterações pelo Congresso) e os PLNs, que tratam de matérias orçamentárias. Contudo, o conteúdo específico dessas proposições legislativas não foi objeto de análise neste estudo, pois o foco reside na variação quantitativa das rejeições de vetos, independentemente do mérito da matéria.

Ainda nesse sentido, as matérias orçamentárias foram incluídas na amostra, uma vez que o objetivo do estudo é examinar o percentual de vetos rejeitados, e não o conteúdo temático das proposições vetadas.

O critério adotado para a contagem dos vetos rejeitados (ou derrubados) incluiu tanto os vetos totais quanto os vetos parciais cuja rejeição foi deliberada pelo Congresso Nacional. Considerou-se, para fins estatísticos, o ano da rejeição do veto, de modo a refletir a reação do Legislativo no momento da deliberação, ainda que o veto tenha sido interposto no mandato anterior.

A seguir, são apresentados os dados obtidos a partir da análise descrita.

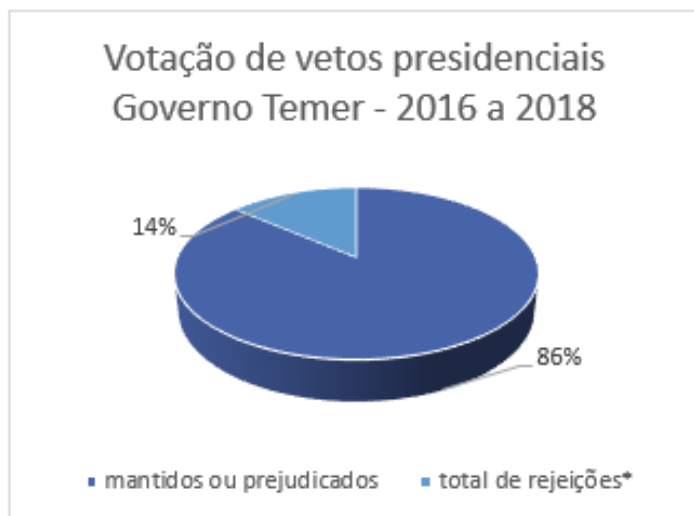
5.1 A 55ª Legislatura e o Governo Michel Temer – de 2016 a 2018

No governo do Presidente Michel Temer, considerando-se o período de 2016 a 2018, o percentual de vetos rejeitados correspondeu a 14% do total de vetos apostos pelo Poder Executivo. A análise foi realizada por projeto de lei, não sendo contabilizada, individualmente, a quantidade de vetos parciais (dispositivos vetados) contidos em cada proposição.

⁴ A pesquisa levou em consideração os relatórios mensais da Presidência da República, cujos dados são disponibilizados no sítio eletrônico do Senado Federal, na plataforma Galileu – Painele Legislativo, onde também se encontram informações sobre matérias de competência legislativa do Congresso Nacional. BRASIL. Senado Federal. **Galileu – Painele Legislativo**. Brasília, DF: Senado Federal, 2025a.



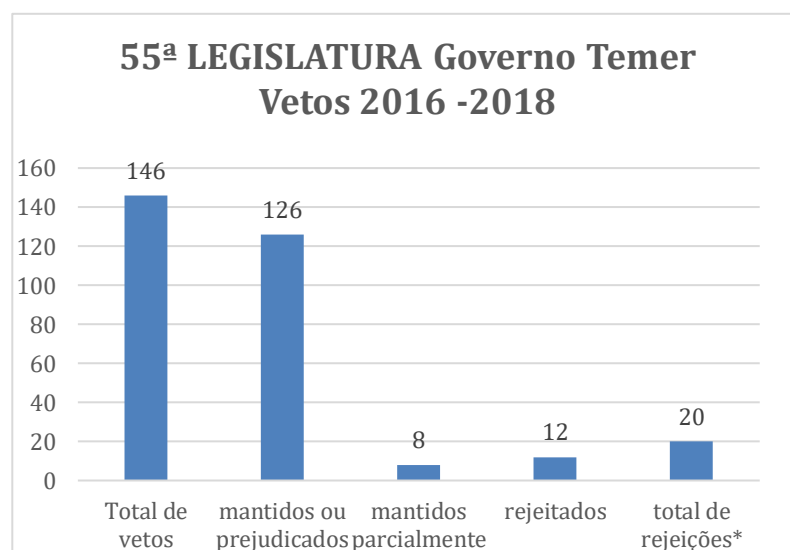
Gráfico 1 – Votação de vetos presidenciais: 2016 a 2018



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Mantidos ou prejudicados: 86%. Total de rejeições (mantidos parcialmente + rejeitados): 14%. Foram consideradas as matérias vetadas e não a quantidade de vetos parciais.

Gráfico 2 – vetos por espécie: 2016 a 2018



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Total de vetos: 146. Mantidos ou prejudicados: 126. Mantidos parcialmente: 8. Rejeitados: 12. Total de rejeições (mantidos parcialmente + rejeitados): 20. Foram consideradas as matérias vetadas e não a quantidade de vetos parciais.

Durante o mandato do Presidente Michel Temer, foram verificadas as quantidades de matérias vetadas, bem como os percentuais correspondentes de rejeição, de acordo com a autoria dos projetos de lei, em cada ano, conforme os quadros a seguir.



Quadro 1 – Análise de vetos de acordo com a autoria da matéria vetada: 2016

2016 – GOVERNO TEMER					
Autoria da matéria	Vetos	Vetos derrubados		Espécies de vetos derrubados	
		quantidade	percentual	vetos totais	vetos parciais
Câmara (CD)	13	3	23%	1	2
Senado (SF)	7	0	0%	0	0
Presidência (PR)	37	3	8%	0	3
DPU	1	0	0%	0	0
TOTAL DE VETOS	57	6	10%		

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Foi considerada a origem dos projetos e não a quantidade de vetos parciais de cada matéria.

DPU – Defensoria Pública da União.

Quadro 2 – Análise de vetos de acordo com a autoria da matéria vetada: 2017

2017 – GOVERNO TEMER					
Autoria da matéria	Vetos	Vetos derrubados		Espécies de vetos derrubados	
		Quantidade	percentual	vetos totais	vetos parciais
Câmara (CD)	14	2	14%	0	2
Senado (SF)	6	3	50%	0	3
Presidência (PR)	26	3	12%	1	2
TOTAL DE VETOS	46	8	17%		

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Foi considerada a origem dos projetos e não a quantidade de vetos parciais de cada matéria.

Quadro 3 – Análise de vetos de acordo com a autoria da matéria vetada: 2018

2018 – GOVERNO TEMER					
Autoria da matéria	Vetos	Vetos derrubados		Espécies de vetos derrubados	
		Quantidade	percentual	vetos totais	vetos parciais
Câmara (CD)	14	5	36%	2	3
Senado (SF)	4	0	0%	0	0
Presidência (PR)	24	1	4%	0	1
TOTAL DE VETOS	42	6	14%		

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Foi considerada a origem dos projetos e não a quantidade de vetos parciais de cada matéria.

No ano de 2016, observou-se que a Câmara dos Deputados foi responsável por 13 projetos vetados pelo Presidente da República, dos quais 23% tiveram seus vetos rejeitados pelo Congresso Nacional.

Nos anos seguintes, os percentuais anuais de rejeição de vetos, por autoria dos projetos, mantiveram-se relativamente estáveis nos projetos da Câmara, havendo elevação nas rejeições de vetos a projetos de autoria do Senado Federal e da Presidência da República em 2017 – 50% e 12%, respectivamente. Em 2018, a taxa de rejeição praticamente voltou ao patamar de 2016, com uma predominância de derrubada de vetos nos projetos de autoria da Câmara (36%).

Com base nos dados apresentados sobre os vetos durante os quase três anos do governo Temer, percebe-se que, apesar de discretas oscilações anuais, as derrubadas de vetos foram majoritariamente parciais, ainda assim em número

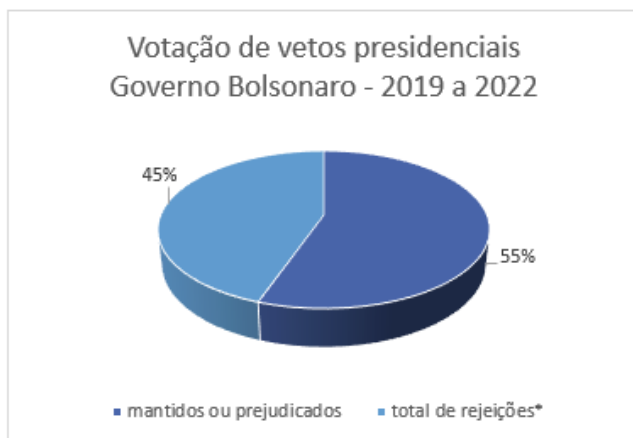


reduzido. Além disso, observa-se que o Congresso Nacional manteve uma postura relativamente constante, com índices de rejeição inferiores a 20%, o que demonstra, de forma geral, a predominância da vontade presidencial nas decisões legislativas. Essa constatação também foi verificada nos estudos de Torri (2020), conforme já mencionado anteriormente.

5.2 A 56ª Legislatura e o Governo Jair Bolsonaro – de 2019 a 2022

Durante o governo Bolsonaro, destacou-se o evento da pandemia de Covid-19, que perdurou de março de 2020 a abril de 2022. Nesse período, houve alteração no procedimento de apreciação de vetos, que passou a ser realizado de forma remota pelas duas Casas Legislativas, por meio do Sistema de Deliberações Remotas (SDR).

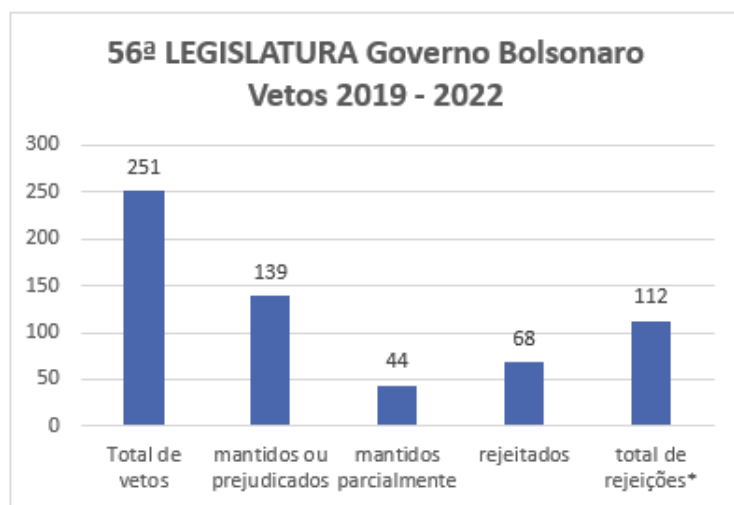
Gráfico 3 – Votação de vetos presidenciais: 2019 a 2022



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Mantidos ou prejudicados: 55%. Total de rejeições (mantidos parcialmente + rejeitados): 45%. Foram consideradas as matérias vetadas e não a quantidade de vetos parciais.

Gráfico 4 – vetos por espécie: 2019 a 2022



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Total de vetos: 251. Mantidos ou prejudicados: 139. Mantidos parcialmente: 44. Rejeitados: 68. Total de rejeições (mantidos parcialmente + rejeitados): 112. Foram consideradas as matérias vetadas e não a quantidade de vetos parciais.



Apesar das limitações impostas pelo contexto sanitário, observou-se que o Congresso Nacional conseguiu manter certa normalidade na tramitação legislativa, preservando o ritmo das sessões de apreciação de vetos, inclusive após a declaração oficial de encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, feita pelo Ministério da Saúde em abril de 2022.

Ao se analisar o período de 2019 a 2022, verifica-se que o percentual de vetos rejeitados durante o governo Bolsonaro foi de 45%, considerando-se o total de vetos apostos pelo Poder Executivo.

Também foram analisadas, nos quadros a seguir, as quantidades de matérias vetadas e os respectivos percentuais de rejeição, de acordo com a autoria dos projetos de lei em cada ano do governo Bolsonaro.

Quadro 4 – Análise de vetos de acordo com a autoria da matéria vetada: 2019

2019 – GOVERNO BOLSONARO					
		Vetos Derrubados		Espécies de vetos derrubados	
Autoria da matéria	Vetos	quantidade	percentual	vetos totais	vetos parciais
Câmara (CD)	26	11	42%	5	6
Senado (SF)	8	3	38%	2	1
Presidência (PR)	20	7	35%	0	7
STM	1	0	0%	0	0
TOTAL DE VETOS	55	21	38%		

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Foi considerada a origem dos projetos e não a quantidade de vetos parciais de cada matéria.

STM – Superior Tribunal Militar.

Quadro 5 – Análise de vetos de acordo com a autoria da matéria vetada: 2020

2020 – GOVERNO BOLSONARO					
		Vetos derrubados		Espécies de vetos derrubados	
Autoria da matéria	Vetos	quantidade	percentual	vetos totais	vetos parciais
Câmara (CD)	22	10	45%	2	8
Senado (SF)	13	3	23%	2	1
Presidência (PR)	14	1	7%	0	1
TOTAL DE VETOS	49	14	29%		

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Foi considerada a origem dos projetos e não a quantidade de vetos parciais de cada matéria.

Quadro 6 – Análise de vetos de acordo com a autoria da matéria vetada: 2021

2021 – GOVERNO BOLSONARO					
		Vetos derrubados		Espécies de vetos derrubados	
Autoria da matéria	Vetos	quantidade	percentual	vetos totais	vetos parciais
Câmara (CD)	25	17	68%	6	11
Senado (SF)	16	9	56%	1	8
Presidência (PR)	34	14	41%	0	14
TOTAL DE VETOS	75	40	53%		

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Foi considerada a origem dos projetos e não a quantidade de vetos parciais de cada matéria.

Quadro 7 – Análise de vetos de acordo com a autoria da matéria vetada: 2022



2022 – GOVERNO BOLSONARO					
		Vetos derrubados		Espécies de vetos derrubados	
Autoria da matéria	Vetos	quantidade	percentual	vetos totais	vetos parciais
Câmara (CD)	28	16	57%	7	9
Senado (SF)	17	8	47%	5	3
Presidência (PR)	23	11	48%	0	11
PGR	1	1	100%	0	1
DPU	2	0	0%	0	0
TJDFT	1	1	100%	0	1
TOTAL DE VETOS	72	37	51%		

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Foi considerada a origem dos projetos e não a quantidade de vetos parciais de cada matéria. PGR – Procuradoria Geral da República. DPU – Defensoria Pública da União. TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, já se identifica um aumento na derrubada de vetos.

Verifica-se em 2020, ano da pandemia, a manutenção do percentual de derrubada de vetos de matérias de autoria da Câmara e uma redução nas rejeições relacionada aos projetos das demais autorias.

Já no ano de 2021, houve aumento considerável nas rejeições de vetos, totalizando 53% de vetos derrubados naquele ano. Destaca-se que grande parte dos projetos vetados era de autoria do próprio Presidente da República, tendo o Congresso Nacional rejeitado 41% desses vetos.

Em 2022, verificou-se que a derrubada de vetos passou a abranger, inclusive, projetos de lei de iniciativa de entes jurídicos como a Procuradoria-Geral da República (PGR) e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT).

O período do governo Bolsonaro registrou um número expressivo de vetos totais e parciais derrubados, com crescimento significativo de ambas as categorias em comparação com o governo Temer. Esse aumento indica que a opção do Congresso Nacional, em diversos casos, foi contrária à manifestação presidencial sobre projetos de lei de autoria variada – oriundos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do próprio Poder Executivo e de entes jurídicos.

Observa-se, ainda, uma maior incidência de vetos derrubados em projetos de iniciativa da Câmara dos Deputados, tanto no que se refere a vetos totais quanto parciais.

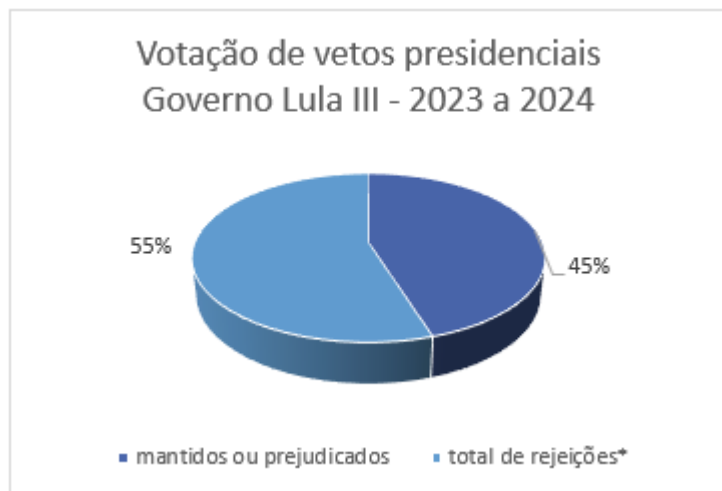
No caso específico dos vetos parciais, destaca-se um volume expressivo de rejeições em matérias de iniciativa do próprio Presidente da República, o que sinaliza um esforço do Congresso para fazer prevalecer o texto final aprovado pelas Casas Legislativas em detrimento da redação vetada pelo Executivo.

5.3 A 57ª Legislatura e o Governo Luiz Inácio da Silva - Lula III - de 2023 a 2024

A pesquisa em relação ao terceiro governo do Presidente Lula, iniciado em 2023 e cujo mandato ainda está em curso, considerou o período de 2023 a 2024.



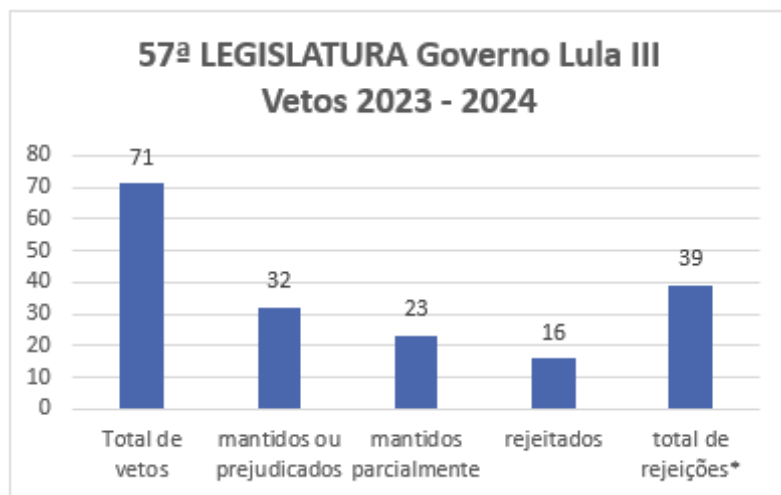
Gráfico 5 – Votação de vetos presidenciais: 2023 a 2024



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Mantidos ou prejudicados: 45%. Total de rejeições (mantidos parcialmente + rejeitados): 55%. Foram consideradas as matérias vetadas e não a quantidade de vetos parciais.

Gráfico 6 – vetos por espécie: 2023 a 2024



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Legenda: Total de vetos: 71. Mantidos ou prejudicados: 32. Mantidos parcialmente: 23. Rejeitados: 16. Total de rejeições (mantidos parcialmente + rejeitados): 39. Foram consideradas as matérias vetadas e não a quantidade de vetos parciais.

Considerando os dados do período, o percentual de vetos rejeitados pelo Congresso Nacional atingiu o índice de 55% dos vetos apostos pelo Poder Executivo.

Foram também elaborados os quadros a seguir, com as quantidades de matérias vetadas e o correspondente a elas, percentualmente, de acordo com a autoria dos projetos de lei, em cada ano do atual governo Lula.



Quadro 8 – Análise de vetos de acordo com a autoria da matéria vetada: 2023

2023 – GOVERNO LULA III					
		VETOS DERRUBADOS		Espécies de vetos derrubados	
Autoria da matéria	Vetos	quantidade	percentual	vetos totais	vetos parciais
Câmara (CD)	21	9	43%	3	6
Senado (SF)	9	6	67%	3	3
Presidência (PR)	13	6	46%	0	6
STF	1	1	100%	0	1
PGR	1	1	100%	0	1
TOTAL DE VETOS	45	23	51%		

Fonte: Elaborado pela autora (2025)
Legenda: Foi considerada a origem dos projetos e não a quantidade de vetos parciais de cada matéria.
STF – Supremo Tribunal Federal. PGR – Procuradoria Geral da República.

Quadro 9 - Análise de vetos de acordo com a autoria da matéria vetada: 2024

2024 – GOVERNO LULA III					
		VETOS DERRUBADOS		Espécies de vetos derrubados	
Autoria da matéria	Vetos	quantidade	percentual	vetos totais	vetos parciais
Câmara (CD)	10	5	50%	0	5
Senado (SF)	2	2	100%	0	2
Presidência (PR)	11	7	64%	0	7
PGR	1	0	0%	0	0
TJDFT	1	1	100%	0	1
DPU	1	1	100%	0	1
TOTAL DE VETOS	26	16	62%		

Fonte: Elaborado pela autora (2025)
Legenda: Foi considerada a origem dos projetos e não a quantidade de vetos parciais de cada matéria.
PGR – Procuradoria Geral da República. TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.
DPU – Defensoria Pública da União.

As rejeições dos vetos atingiram matérias cuja autoria foi diversa, seja em 2023 ou em 2024, chegando a atingir 51% e 62%, respectivamente nesses anos, inclusive vários vetos cujos projetos tiveram início em proposições do Poder Executivo, que haviam sido rejeitados pelo Presidente da República, chegando a 64% de rejeições de vetos a essas matérias em 2024.

O terceiro mandato do Presidente Lula também apresentou uma grande elevação do número de vetos parciais e totais rejeitados pelo Congresso Nacional, com o crescimento das duas espécies de vetos, mantendo-se a tendência de derrubadas de vetos pelo Congresso Nacional. Embora a Câmara tenha mantido a tendência de rejeições, o Senado se mostrou com um maior percentual de vetos derrubados. Houve também rejeição de vetos parciais, atingindo as matérias de iniciativa do Executivo que passaram por apreciação do Congresso, indicando que as modificações legislativas foram alvo de vetos presidenciais e de sua posterior derrubada.



6 ANÁLISE SOBRE OS VETOS PRESIDENCIAIS REJEITADOS PELO CONGRESSO NACIONAL NO PERÍODO DOS GOVERNOS TEMER, BOLSONARO E LULA III

6.1 A derrubada dos vetos em números

O sistema de freios e contrapesos está presente no processo legislativo de aprovação dos projetos de lei, conforme previsto na Constituição de 1988. Essa dinâmica confere ao Congresso Nacional, mesmo após finalizada a análise bicameral, a prerrogativa de se manifestar sobre os dispositivos vetados pelo Presidente da República, decidindo por sua manutenção ou rejeição. Esse poder, no entanto, não vinha sendo exercido de forma expressiva, tendo prevalecido, historicamente, a manutenção dos vetos apostos pelo Poder Executivo desde a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 2018, último ano do governo de Michel Temer, com a derrubada de apenas 2% dos vetos emitidos em todo esse período (Torri, 2020).

Tal prevalência pode ser explicada por fatores como o quórum elevado exigido para a derrubada do veto, o caráter bicameral da votação e a necessidade de ampla articulação política para superar a posição do Executivo. Observa-se, contudo, que a partir da 56ª Legislatura, iniciada com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, houve um acirramento do embate institucional, fenômeno que se manteve na 57ª Legislatura, já sob o governo Lula III (Schreiber, 2020; Uribe, 2024).

O governo Michel Temer (2016–2018) foi marcado por uma ampla coalizão com os partidos que integravam a base do governo Dilma Rousseff – como PMDB, PSDB, DEM, PP, PR, PSD, PTB, PRB e PPS – o que garantiu maioria nas votações, com aproximadamente 350 deputados e 55 senadores. O PMDB, partido do presidente, liderava essa coalizão com a maior bancada, enquanto a oposição, composta por PT, PCdoB, PSOL e REDE, contava com cerca de 130 deputados e 20 senadores (Hirabahasi; Amaral, 2023).

O "Centrão", bloco informal composto pelos partidos PP, PR, PSD, PTB e PRB, também integrava a base, mas atuava de forma pragmática, negociando apoio conforme seus interesses (Brasil, 2022a).

Por sua vez, o início do governo Jair Bolsonaro (2019–2022) ocorreu com uma base aliada fragmentada, formada por seu partido de eleição (PSL) e outros como DEM, PP, PR, PRB, PSD e PTB. A necessidade de negociações constantes para formação de maiorias ficou evidenciada pela pulverização partidária. Ainda que não houvesse uma coalizão formal, a base aliada contava com aproximadamente 318 deputados, com apoio de diversos partidos – DEM, PSDB, MDB, PP, Republicanos, PL, PSD, PTB, Patriota, PSC e Novo (Congresso em foco, 2021). No Senado, a base governista abrangia 21 partidos, com cerca de 30 a 40 senadores, sendo o MDB a maior bancada, seguido por PSDB, PSD, DEM e PT (Brasil, 2019).

A oposição, formada por partidos como PT, PSOL, PCdoB, PDT, PSB e REDE, reunia aproximadamente 150 deputados e 25 senadores. O "Centrão" seguiu exercendo papel estratégico, com partidos como PP, PL, Republicanos, PSD e Solidariedade adotando posturas pragmáticas em troca de apoio, cargos e recursos. A fragilidade da coalizão e o contexto da pandemia de Covid-19 potencializaram o embate institucional, sobretudo em matérias sensíveis relacionadas à saúde pública e ao orçamento.

Essa conjuntura de fragmentação e instabilidade política resultou em uma base de apoio menos coesa, refletindo-se no aumento expressivo de derrubadas de vetos



presidenciais pelo Congresso Nacional. Houve, assim, um reposicionamento institucional do Legislativo diante do Executivo.

O terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva também se deparou com nova conformação partidária, com a base governista composta pelos partidos PT, PCdoB, PV, PSB, PDT e Solidariedade (Brasil, 2023c). Na Câmara dos Deputados, a federação PT-PCdoB-PV contava com 80 deputados, e a coalizão com outros partidos representava 51,07% das cadeiras, totalizando 262 deputados – número suficiente para aprovar projetos de lei ordinárias, mas insuficiente para propostas que exigem quórum qualificado, como emendas constitucionais (Hirabahasi; Amaral, 2023).

A oposição ao governo Lula III, liderada pelo PL (partido do ex-presidente Jair Bolsonaro), alcançou a maior bancada da Câmara com 99 deputados, superando a do próprio PT, que obteve 68 parlamentares. No Senado, o PL também liderava com 14 senadores, refletindo uma configuração mais conservadora da Casa, herdada do governo anterior (Resende, 2022).

O Congresso atual, portanto, apresenta uma forte presença de partidos de direita e centro-direita. Apesar da tentativa de composição de coalizões e da distribuição de ministérios entre diversos partidos, a base de apoio ao governo Lula III tem sido considerada instável, exigindo negociações constantes (Poder360, 2023).

O "Centrão" – PP, Republicanos, PSD e União Brasil – manteve sua postura pragmática, negociando apoio conforme interesses específicos e ocupação de cargos. Assim, o terceiro mandato do presidente Lula tem se caracterizado por uma base parlamentar mais volátil e por forte oposição, especialmente do PL, com a maior bancada individual na Câmara e no Senado, o que evidencia a continuidade do embate institucional observado no governo anterior.

Os dados obtidos demonstraram que nos governos de Jair Bolsonaro (2019–2022) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2023–2024) houve um aumento expressivo no percentual de vetos derrubados em comparação com o governo Temer (2016–2018). Ao contrário do que se poderia supor, a pesquisa revelou uma tendência de intensificação do embate institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo, mantida nos dois mandatos posteriores a 2018.

A aferição dos percentuais de derrubada foi realizada com base na contagem anual por mandato presidencial, conforme detalhado no Apêndice A. A partir desses dados, foram calculadas as médias por mandato, considerando-se a totalidade dos vetos – sendo contabilizado apenas um veto por matéria, independentemente de se tratar de veto total ou de conjunto de vetos parciais.

Os resultados confirmam o crescimento progressivo da rejeição de vetos pelo Congresso Nacional no período analisado. Verificou-se que, durante a 55ª Legislatura, a média foi de 14%; na 56ª Legislatura, esse índice subiu para 45%; e, na 57ª Legislatura, atingiu 55%.

Esse aumento expressivo nas rejeições, diante das exigências regimentais previstas no art. 66, § 4º, da Constituição Federal – que estipula o quórum de maioria absoluta em cada Casa Legislativa – revela um enfraquecimento do alinhamento entre o Executivo e sua base parlamentar, especialmente quando nem mesmo os votos da base e do "Centrão" garantiram a manutenção de vetos.



7 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo geral analisar em que medida o aumento da rejeição de vetos presidenciais, após 2018, reflete o acirramento do embate institucional entre o Congresso Nacional e a Presidência da República, bem como examinar a relação desse processo com a autoria dos projetos de lei vetados e posteriormente rejeitados durante os governos Bolsonaro e Lula III. Esse objetivo foi plenamente alcançado por meio de uma abordagem metodológica que combinou análise quantitativa e qualitativa dos dados legislativos e institucionais, permitindo demonstrar a intensificação do protagonismo do Parlamento frente ao Executivo no período analisado.

O embate institucional entre os Poderes ficou evidente a partir do aumento expressivo das taxas de derrubadas de vetos, que saltaram de 14% na 55ª Legislatura (governo Temer) para 45% na 56ª (governo Bolsonaro) e 55% no primeiro biênio da 57ª (governo Lula III). Esse cenário aponta para uma inflexão no comportamento do Congresso Nacional, cujas decisões passaram a confrontar mais frequentemente a vontade presidencial, evidenciando uma reconfiguração no equilíbrio de forças institucionais.

Quanto ao primeiro objetivo específico, que consistiu em quantificar e comparar a evolução da rejeição de vetos entre os governos Temer, Bolsonaro e Lula III (2016–2024), o estudo demonstrou com base empírica a significativa elevação nas taxas de rejeição dos vetos presidenciais no período posterior a 2018. Os dados permitiram identificar não apenas esse crescimento, mas também as variações legislatura a legislatura, reforçando a percepção de uma mudança no padrão decisório do Congresso.

O segundo objetivo específico — investigar a relação entre o aumento da derrubada de vetos e o acirramento do embate institucional à luz de eventos legislativos, contextos políticos e mudanças regimentais — também foi atendido. A pesquisa demonstrou que, embora fatores como o trancamento de pauta e a e-cédula tenham ampliado as condições para apreciação dos vetos, o fator decisivo para sua rejeição foi a mudança nas dinâmicas políticas e na correlação de forças entre os Poderes. O estudo evidenciou que o aumento das rejeições está vinculado a uma conjuntura de maior fragmentação da base governista, dificuldade de formação de coalizões estáveis e fortalecimento da atuação parlamentar, inclusive em governos de perfis ideológicos distintos.

O terceiro objetivo específico — analisar a autoria dos projetos de lei cujos vetos foram rejeitados, identificando a prevalência de iniciativas do Executivo ou do Legislativo e sua correlação com o fortalecimento do poder político do Congresso — foi igualmente contemplado. Os dados indicaram que, especialmente nas duas legislaturas mais recentes, houve maior rejeição de vetos a projetos originados no Poder Legislativo, com destaque para os de autoria da Câmara dos Deputados durante o governo Bolsonaro e para os de autoria do Senado, nos dois anos iniciais do governo Lula. Esse padrão reforça a leitura de que o Congresso tem atuado de forma mais coordenada na defesa de sua própria agenda, fortalecendo seu papel político e sua autonomia decisória.

Em relação ao quarto objetivo específico — examinar os instrumentos políticos e regimentais utilizados nas sessões de apreciação de vetos, como destaques, acordos de lideranças e trancamento de pauta, e sua influência no resultado das votações —, o estudo mostrou que esses instrumentos têm desempenhado papel



estratégico na construção de consensos e na viabilização das votações. Verificou-se que o uso de destaques permite separar dispositivos específicos para análise, enquanto os acordos entre lideranças e a própria dinâmica do trancamento da pauta criam janelas de oportunidade para articulações políticas, que influenciam diretamente o resultado das deliberações.

É possível afirmar que a conformação da base governista e da oposição nos governos Temer, Bolsonaro e Lula III influenciou significativamente as votações no Congresso Nacional, especialmente no tocante à apreciação dos vetos presidenciais. A dificuldade de articulação e a instabilidade das coalizões contribuíram para o acirramento institucional, afetando diretamente o resultado das deliberações sobre os vetos.

O crescente embate institucional experimentado pelos governos Bolsonaro e Lula III (2023-2024), em que falhas na formação de coalizões se tornaram mais evidentes, pode ter impactado decisivamente a manutenção ou rejeição dos vetos presidenciais. Isso se deve ao fato de que a rejeição de um veto exige quórum qualificado de maioria absoluta – 257 votos na Câmara e 41 no Senado – o que frequentemente demanda a adesão de parlamentares de diversas legendas, inclusive da base do governo.

Esse cenário levou à formulação da hipótese de que a nova dinâmica de relações institucionais estaria refletida no processo de apreciação dos vetos, tanto no aumento da rejeição quanto na possível correlação entre a autoria dos projetos e a derrubada dos vetos.

Portanto, a pesquisa comprovou que o processo de rejeição de vetos deixou de ser uma exceção e passou a representar um mecanismo efetivo de afirmação do poder legislativo. O aumento no número de vetos derrubados, a centralidade dos projetos de autoria do Congresso e o uso estratégico dos instrumentos regimentais compõem um novo cenário de relações entre os Poderes, marcado por maior equilíbrio institucional e pela demonstração do fortalecimento do poder político do Congresso Nacional na apreciação dos vetos.

Com este artigo, espera-se ter contribuído para uma melhor compreensão sobre o papel do Congresso Nacional no processo de apreciação de vetos, assim como para a ampliação do debate sobre a evolução das práticas legislativas no Brasil.

A análise apresentada também abre caminho para o desenvolvimento de novas investigações que aprofundem e expandam os achados aqui discutidos. Entre os possíveis desdobramentos, destaca-se a necessidade de estudos qualitativos que analisem o conteúdo temático e ideológico das proposições vetadas e posteriormente rejeitadas, com o intuito de compreender as disputas materiais e simbólicas subjacentes às deliberações parlamentares.

Além disso, investigações sobre os bastidores da formação das maiorias qualificadas revelariam o papel desempenhado pelas lideranças partidárias, pelas frentes parlamentares e pelas articulações entre Executivo e Legislativo na construção de consensos para a derrubada dos vetos.

Igualmente promissora é a pesquisa sobre os impactos práticos da rejeição de vetos na formulação e execução de políticas públicas, especialmente no que diz respeito à prevalência da vontade legislativa.

Essas vertentes de investigação complementam os resultados aqui alcançados e colaboram para uma compreensão mais robusta das dinâmicas institucionais entre os Poderes da República, evidenciando o papel crescente do Legislativo no cenário político brasileiro contemporâneo.



REFERÊNCIAS

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. O Senado à frente do Congresso: sessão conjunta e direção dos trabalhos ao longo de 200 anos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 61, n. 241, p. 45-65, jan./mar. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p45. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Para cientistas políticos, relação do Congresso com governo depende de quem for eleito presidente**. Portal da Câmara dos Deputados, 2022a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911770-para-cientistas-politicos-relacao-do-congresso-com-governo-depende-de-quem-for-eleito-presidente/?utm>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Agenda de sessões do Congresso Nacional de 27 de setembro de 2021**. 2021a. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/sesoes/agenda-do-congresso-senado-e-camara/-/agenda/2021-09-27>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional, nº 3, de 10 de fevereiro de 2022**. Sessão de 08 de fevereiro de 2022. p. 10. 2022b. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/publicacoes>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 1.067, de 2021**. Dispõe sobre a cobertura obrigatória de tratamentos orais contra o câncer pelos planos de saúde. 2024a. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/149718>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 827, de 2018**. Dispõe sobre as atividades dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias. 2021b. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133005>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Plataforma Galileu – Painel Legislativo do Congresso Nacional**. 2025a. Disponível em: <https://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fpainel%20legislativo.qvw&host=QVS%40www9a&anonymous=true>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum do Congresso Nacional, estabelecido pela Resolução nº 1, de 1970**. 2024b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf/933b504d-a653-4df5-9329-d4f38c42f64f>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 11 de julho de 2013 – CN**. Estabelece normas sobre o processo de apreciação de vetos presidenciais. 2013a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2013/resolucao-1-11-julho-2013-776491-publicacaooriginal-140421-pl.html>. Acesso em: 3 abr. 2025.



BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 11 de março de 2015 – CN.** Altera o Regimento Comum do Congresso Nacional. 2015. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:congresso.nacional:resolucao:2015-03-11;1>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Sessão conjunta do Congresso Nacional de 08 de fevereiro de 2022.** Diário do Congresso Nacional, nº 3, p. 10–11, 10 fev. 2022. 2022d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/109332?sequencia=10>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Veto nº 10/2002 ao Projeto de Lei da Câmara nº 76, de 2001.** Dispõe sobre a criação de Programa de Orientação Sexual e dá outras providências. 2024c. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3296>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Veto nº 34/2012 ao Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2012 (oriundo da Medida Provisória nº 563/2012).** Altera alíquota de contribuições previdenciárias sobre a folha de salários das empresas - Programas do Plano Brasil Maior. 2023a. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3493>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Veto nº 4/2018 ao Projeto de Lei nº 6.437/2016.** Dispõe sobre a atuação dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias. 2018. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/11663>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Veto nº 41/2021 ao Projeto de Lei nº 6.330/2019.** Dispõe sobre o tratamento domiciliar de antineoplásicos orais. 2022c. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14465>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Veto nº 30/2022 ao Projeto de Lei de Conversão nº 5, de 2022 (oriundo da MPV nº 1.089/2021).** Dispõe sobre o despacho gratuito de bagagens. 2024e. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/15249>. Acesso em: mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Veto nº 18/2023 ao Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2023 (oriundo da MPV nº 1.162/2023).** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. 2024d. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/15769>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Veto nº 29/2024 ao Projeto de Lei nº 1.829/2019.** Atualiza a Lei Geral do Turismo. 2025b. Disponível em:



<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/16729>. Acesso em: mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Vetos anteriores à Resolução nº 1/2013-CN**. 2025c. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/anteriores/5>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB**. Alterado pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 37, 57 e 84 da Constituição Federal. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013**. Altera o § 4º do art. 66 da Constituição Federal. 2013b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc76.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Composição do Senado salta de 15 para 21 partidos em 2019**. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1381 MC (RT 187/97)**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Diário da Justiça, Brasília, DF, 9 out. 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=266310368&ext=.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nas ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nºs 714, 715 e 718**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Diário da Justiça, Brasília, DF, 24 fev. 2021c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345730325&ext=.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Mandado de Segurança 31.816/DF**. Relator: Ministro Teori Zavascki. Diário da Justiça. Brasília, DF, 13 mai. 2013c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=139137989&ext=.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. **Informativo STF n. 1005/2021**. Brasília, DF: STF. 2021d. Disponível em: <https://stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1005.htm>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Quadro com a representatividade dos partidos políticos e das federações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal**. Brasília, DF, 2023c. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/Quadro-com-a-representatividade-dos-partidos-politicos-e-das-federacoes-na-camara-dos-deputados-e-no-senado-federal>. Acesso em: 3 abr. 2025.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 7. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2024.

CONGRESSO EM FOCO. **Exclusivo: os 12 partidos que formam a base fiel do governo na Câmara**. 2021. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/31111/exclusivo-os-12-partidos-que-formam-a-base-fiel-do-governo-na-camara>. Acesso em: 3 abr. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7 ed., 2a. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2014.

HIRABAHASI, Gabriel; AMARAL, Luciana. Partidos com ministérios no governo Lula representam 51% da Câmara dos Deputados. **CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/partidos-com-ministerios-no-governo-lula-representam-51-da-camara-dos-deputados/> Acesso em: 3 abr. 2025.

PODER360. **Primeiro ano de Lula 3 termina com base de apoio instável na Câmara**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/1o-ano-de-lula-3-termina-com-base-de-apoio-instavel-na-camara/>. Acesso em: 3 abr. 2025.

RESENDE, Sarah. Novo governo Lula: composição da base aliada e oposição no Congresso Nacional. **Portal G1**. Rio de Janeiro: Globo Comunicação e Participações, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/11/11/novo-governo-lula-posicao-partidos.ghtml>. Acesso em: 3 abr. 2025.

SCHREIBER, M. Como o Congresso ficou mais poderoso e pode dificultar a vida de Bolsonaro. **Portal BBC News Brasil**. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55481152>. Acesso em: 3 abr. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2a. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Rafael Silveira. **A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial**. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 217, p. 13-33, jan./mar. 2018. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/543084>.



SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **Processo Legislativo Bicameral no Brasil: como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa?** 1a. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2024, p. 194-198;

TORRI, Kamila Rodrigues Rosenda. **O Veto como Atividade Legislativa no Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

URIBE, Gustavo. Com mãos atadas, Lula tem dificuldade em reinventar a gestão petista. **CNN Brasil**, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/gustavo-uribe/politica/analise-com-maos-atadas-lula-tem-dificuldade-em-reinventar-a-gestao-petista/>. Acesso em: 3 abr. 2025.



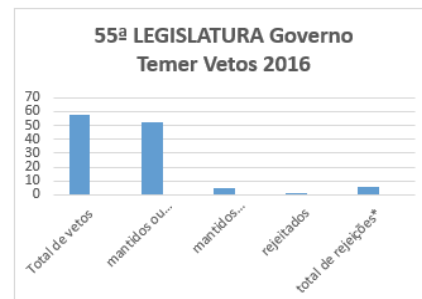
APÊNDICE A – GRÁFICOS DERRUBADAS DE VETOS ANUAIS – 2016 A 2024

ANÁLISE DOS VETOS POR GOVERNO - 2016 A 2024 (Elaborados pela autora)

GOVERNO TEMER - 2016 A 2018

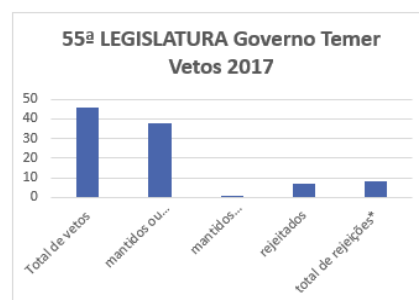
55ª LEGISLATURA governo Temer		
votos 2016	nº	%
Total de vetos	58	100%
mantidos ou prejudicados	52	90%
mantidos parcialmente	5	9%
rejeitados	1	2%
total de rejeições*	6	10%

quantidade de vetos	
parcial	15
total	2



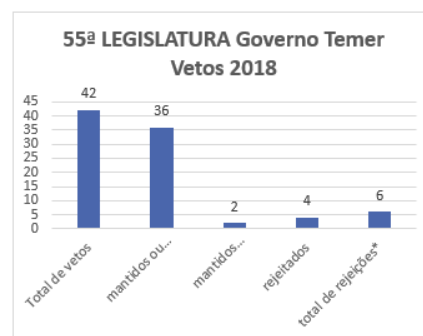
governo Temer		
votos 2017	nº	%
Total de vetos	46	100%
mantidos ou prejudicados	38	83%
mantidos parcialmente	1	2%
rejeitados	7	15%
total de rejeições*	8	17%

quantidade de vetos	
parcial	38
total	32



governo Temer		
votos 2018	nº	%
Total de vetos	42	100%
mantidos ou prejudicados	36	86%
mantidos parcialmente	2	5%
rejeitados	4	10%
total de rejeições*	6	14%

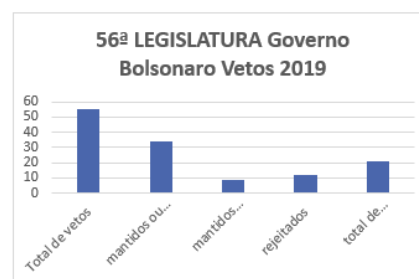
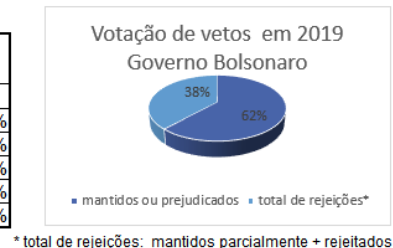
quantidade de vetos	
parcial	39
total	3



GOVERNO BOLSONARO - 2019 A 2022

56ª LEGISLATURA governo Bolsonaro		
votos 2019	nº	%
Total de vetos	55	100%
mantidos ou prejudicados	34	62%
mantidos parcialmente	9	16%
rejeitados	12	22%
total de rejeições*	21	38%

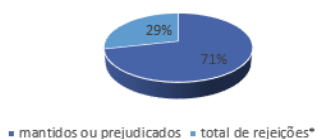
quantidade de vetos	
parcial	46
total	9



governo Bolsonaro		
votos 2020	nº	%
Total de vetos	49	100%
mantidos ou prejudicados	35	71%
mantidos parcialmente	7	14%
rejeitados	7	14%
total de rejeições*	14	29%

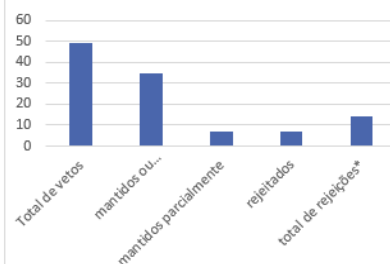
quantidade de vetos	
parcial	35
total	14

Votação de vetos em 2020
Governo Bolsonaro



* total de rejeições: mantidos parcialmente + rejeitados

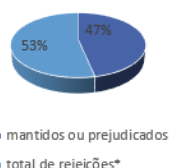
56ª LEGISLATURA Governo
Bolsonaro Vetos 2020



governo Bolsonaro		
votos 2021	nº	%
Total de vetos	75	100%
mantidos ou prejudicados	35	47%
mantidos parcialmente	15	20%
rejeitados	25	33%
total de rejeições*	40	53%

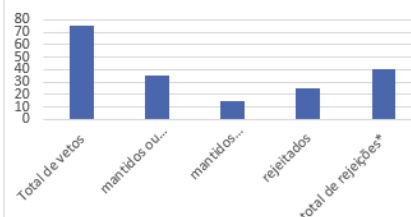
quantidade de vetos	
parcial	64
total	11

Votação de vetos em 2021
Governo Bolsonaro



* total de rejeições: mantidos parcialmente + rejeitados

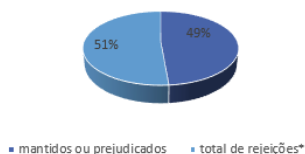
56ª LEGISLATURA Governo
Bolsonaro Vetos 2021



governo Bolsonaro		
votos 2022	nº	%
Total de vetos	72	100%
mantidos ou prejudicados	35	49%
mantidos parcialmente	13	18%
rejeitados	24	33%
total de rejeições*	37	51%

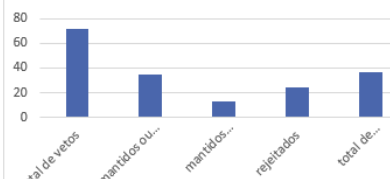
quantidade de vetos	
parcial	55
total	17

Votação de vetos em 2022
Governo Bolsonaro



* total de rejeições: mantidos parcialmente + rejeitados

56ª LEGISLATURA Governo
Bolsonaro Vetos 2022

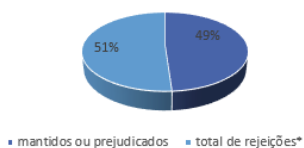


GOVERNO LULA III - 2023 A 2024

57ª LEGISLATURA governo LULA III		
votos 2023	nº	%
Total de vetos	45	
mantidos ou prejudicados	22	49%
mantidos parcialmente	12	27%
rejeitados	11	24%
total de rejeições*	23	51%

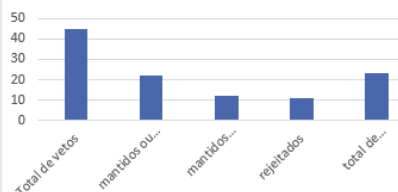
quantidade de vetos	
parcial	33
total	12

Votação de vetos em 2023
Governo Lula III



* total de rejeições: mantidos parcialmente + rejeitados

57ª LEGISLATURA Governo Lula III
Vetos 2023



governo LULA III		
votos 2024	nº	%
Total de vetos	26	
mantidos ou prejudicados	10	38%
mantidos parcialmente	11	42%
rejeitados	5	19%
total de rejeições*	16	62%

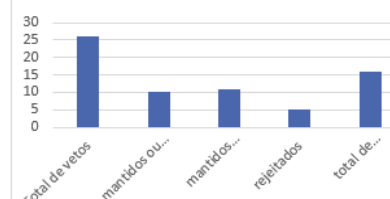
quantidade de vetos	
parcial	26
total	0

Votação de vetos em 2024
Governo Lula III



* total de rejeições: mantidos parcialmente + rejeitados

57ª LEGISLATURA Governo Lula
III
Vetos 2024



ANEXO A – RETOMADA AS SESSÕES CONJUNTAS SEMIPRESENCIAIS NO CONGRESSO NACIONAL

10	Quinta-feira	DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL	00100.021065/2022-84 10 Fevereiro 2022
ABERTURA DA SESSÃO			
O SR. PRESIDENTE (Marcelo Ramos. PL - AM) - O sistema acusa a participação de 330 Senhoras Deputadas e Senhores Deputados e de 36 Senhoras Senadoras e Senhores Senadores nesta sessão. Há número regimental. Declaro aberta a sessão. A Presidência, atendendo a pedido de diversos Líderes e Parlamentares, informa que hoje realizaremos, pela primeira vez, uma sessão conjunta do Congresso Nacional no formato semipresencial. Diferentemente do que vinha sendo adotado desde o início da pandemia da COVID-19, ocasião em que as sessões do Congresso Nacional eram realizadas separadamente — uma, para os Deputados; outra, para os Senadores —, na sessão de hoje será possível a participação simultânea dos Parlamentares de ambas as Casas, tanto de forma presencial, no Plenário da Câmara dos Deputados, como de forma remota, por meio do Sistema de Deliberação Remota. Além da possibilidade de participação simultânea dos Parlamentares, hoje utilizaremos um novo modelo do e-Cédula: o sistema de votação de vetos, que permitirá não apenas o preenchimento de uma cédula eletrônica, mas também a entrega eletrônica e remota pelo próprio Parlamentar. As orientações necessárias já foram divulgadas às Lideranças e aos demais Parlamentares. Assim, ressaltamos que não será mais adotado o procedimento de votação, por blocos, de vetos no painel eletrônico, os quais eram definidos a partir de acordos das Lideranças partidárias. Todavia, a votação por meio do painel eletrônico, via Infoleg, para Deputados, ou SDR, para Senadores, continuará sendo adotada nas votações dos vetos destacados, conforme as normas regimentais. Neste sentido, é importante ressaltar que a votação dos destaques em painel eletrônico pelos Deputados e pelas Deputadas pode ser feita tanto pelo Infoleg, como pelo formato presencial, no Plenário da Câmara. Já os Senadores e as Senadoras podem votar tanto pelo Sistema de Deliberação Remota, por meio do aplicativo Senado Digital, como presencialmente, no Plenário do Senado Federal. Por questões técnicas, não é possível aos Senadores votar presencialmente no Plenário da Câmara. A Presidência gostaria de ressaltar, também, que a realização desta sessão é fruto de grande esforço da Secretaria-Geral da Mesa e das áreas de tecnologia do Senado e da Câmara. Portanto, para o bom andamento dos trabalhos, é importante contarmos com a compreensão e a colaboração de todos. Desde já, informo que eventuais dúvidas podem ser esclarecidas com esta Presidência ou com a equipe de assessores e técnicos da Secretaria-Geral da Mesa.			
ORDEM DO DIA			
O SR. PRESIDENTE (Marcelo Ramos. PL - AM) - Nos termos do art. 7º do Ato da Comissão Diretora do Senado Federal, que institui o Sistema de Deliberação Remota, informo que a sessão será iniciada diretamente na Ordem do Dia. Presto, neste momento, um importante esclarecimento. Devido ao fato de um sistema novo para a apreciação de vetos estar sendo adotado pela primeira vez na sessão de hoje, e, depois de ouvidos diversos Líderes e diversos Parlamentares, chegou-se à conclusão, muito prudente, da necessidade de se reconfigurar a pauta, reduzindo-a, a fim de minimizar os riscos técnicos inerentes ao pioneirismo na implantação desta nova solução tecnológica. Neste sentido, alinhada às Lideranças partidárias, esta Presidência decide reduzir a pauta, adiando a votação de todos os vetos que nela constam, à exceção dos Vetos nºs 41, de 2021, e 2, de 2022. Ressalta-se a relevância da deliberação do Veto nº 41, de 2021, tendo em vista a urgência da matéria, uma vez que ela afeta diretamente a deliberação da Medida Provisória nº 1.067, de 2021, que está no			
 ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: B184D3C8004396E9. CONSULTE EM http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.asp.			

Fonte: Senado Federal (2022).

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio no período dedicado à construção deste artigo. O auxílio do meu esposo Ricardo na “revisão textual”, as contribuições “tecnológicas” da minha filha Beatriz, os dotes de “tradutor” do meu filho Leonardo e o carinho sempre presente do meu anjo azul Alexandre me ajudaram nessa realização. Agradeço, ainda, às bases que foram construídas desde a minha infância, ao meu saudoso pai, Jorge, por ter sido um exemplo no curto período de sua vida, e à minha mãe, Maria Dib, quem sempre me ensinou que a educação era o melhor caminho.

Agradeço aos amigos do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar – Edição 2023 (PLDP-2023), do Instituto Legislativo Brasileiro, Escola de Governo do Senado Federal, por terem contribuído para este degrau em minha formação acadêmica.

Minha gratidão se estende a todos os professores do Curso PLDP-2023, em especial à Professora Mestra Kamila Rodrigues Rosenda Torri, minha orientadora, a quem agradeço pelas aulas tão enriquecedoras, pela orientação constante e atenta e pela relação de carinho e amizade durante esse período de estudos e pesquisas e ao Professor Doutor Paulo Fernando Mohn e Souza, por todos os ensinamentos preciosos e pela honra em aceitar fazer parte da minha banca de avaliação.

Também agradeço ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB/SF, por ter me recebido como aluna e ter contribuído para minha formação e para a melhoria como servidora do Senado Federal, em especial aos servidores da Coordenação de Educação Superior e dos Serviços dos Cursos de Pós-Graduação e de Secretariado Acadêmico, por estarem sempre disponíveis para ajudar nos trâmites burocráticos do curso.

Sou grata, ainda, à Diretoria-Geral do Senado pela liberação com a licença para me dedicar a essa pesquisa e aos colegas da Secretaria Legislativa do Senado Federal, da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional e da Biblioteca do Senado, pela ajuda e incentivo na elaboração deste estudo.

Agradeço, sobretudo, a Deus, que me concedeu a possibilidade de concluir este estudo.

