

Prerrogativas do poder executivo nas constituições brasileiras: o veto no processo legislativo

Executive branch competences in the Brazilian constitutions: the veto in the legislative process

Clarice Gomes de Oliveira*

José Levi Mello do Amaral Júnior**

RESUMO

O artigo parte das Constituições brasileiras para estudar as prerrogativas do Poder Executivo quanto ao veto a projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo. Ao longo das Constituições, as regras de veto sofreram pequenas modificações e, combinadas ao crescimento das prerrogativas legislativas do Poder Executivo, são fonte relevante para avaliar o relacionamento entre os dois Poderes. Da análise do veto aplicado a projetos de lei de conversão de medidas provisórias, o artigo pretende estimar o quanto a balança do poder pende para um lado ou outro. Conclui que a prática do veto não permite afirmar que o Poder Executivo faz uso dessa prerrogativa para alterar a vontade do legislador, embora dela se utilize para impedir alterações radicais nas propostas enviadas ao Congresso.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Executivo, Poder Legislativo, medida provisória, veto.

ABSTRACT

This article examines Brazilian Constitutions to study the prerogatives of the President concerning vetoing legislation approved by the Parliament. At each new Constitution, vetoing rules have changed and, along with the increasing legislative prerogatives of the Executive branch, they became a relevant source to evaluate the relationship between the Executive and the Legislative Powers. From the analysis of applied vetoes on draft bills originated on provisional measures, the article aims to estimate the balance of powers. The conclusion is that, on one hand, the vetoing practices are insufficient elements to affirm that the Executive uses the veto to change legislators' choices, but on the other hand, veto is frequently used to avoid radical changes on original proposals made by the President.

Keywords: Executive Power, Legislative Power, Provisional Measure, veto.

* Doutoranda em Direito no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília-DF, Brasil. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: clarice.oliveira@gmail.com.

** Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP, São Paulo-SP, Brasil e do Mestrado e do Doutorado em Direito do UniCEUB, Brasília-DF, Brasil. Doutor (USP) e Mestre (UFRGS) em Direito do Estado. E-mail: jose.levi@usp.br.

1. INTRODUÇÃO

Percorrendo a história das Constituições brasileiras e analisando os respectivos conteúdos nos pontos referentes às atribuições do Poder Executivo, percebe-se uma trajetória de fortalecimento dos poderes no Chefe do Poder Executivo. Neste artigo, são abordados os instrumentos de ação direta do Presidente da República no processo legislativo, com destaque para o poder de veto. Especificamente, é estudado o uso do veto no momento de conversão em lei de medidas provisórias no período de 2003 a 2010, isto é, os dois Governos de Luís Inácio Lula da Silva.

2. AS PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NO PROCESSO LEGISLATIVO: DE 1824 A 1988

Os sistemas políticos em seu padrão clássico são desenhados com base na separação de poderes entre funções executivas, legislativas e de consecução da justiça. Nesse arranjo, o Poder Executivo pode participar do processo legislativo tanto pela possibilidade de apresentar projetos de lei que serão analisados pelos deputados e senadores (no caso de sistemas bicamerais como o brasileiro) como no momento da sanção projetos já debatidos e aprovados pelo Poder Legislativo. Claro, há muitas variações. Por exemplo, Montesquieu nega a iniciativa de leis ao Poder Executivo. Por outro lado, há modelos que conferem ao Poder Executivo decretos-lei até podem ir à confirmação parlamentar, mas desde logo surtem efeitos normativos.

A separação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário é um pressuposto clássico dos regimes constitucionais modernos. Pressuposto, pois a sua realização prática encontra nuances e interconexões que – em grande medida pensadas pelo constituinte como elemento necessário para acelerar o processo legislativo em situações especiais ou para contrapor o risco de paralisia decisória do parlamento – por vezes reforçam a capacidade legislativa do Poder Executivo:

“A separação de poderes, com efeito, ajusta-se ao Estado-guardião, não serve para o Estado de Bem-Estar. [...] Para este novo papel, a separação de poderes é inadequada. Primeiro porque desequilibra os poderes entre si. Com efeito, esse papel leva naturalmente ao avantajamento do Executivo em

relação ao Legislativo. Na realidade prática, dos três poderes é o Executivo que, por sua estrutura, pode assumir as tarefas de intervenção na economia, de promoção do desenvolvimento, de manutenção dos serviços exigidos pela educação, a saúde, a previdência, etc. [...] Isso supervaloriza o Executivo. [...] Consequentemente, para o Executivo-Governo é que se voltam todos os olhos, a ele se confiam todas as esperanças¹.”

Analisando-se o conjunto das Constituições brasileiras, percebe-se que, embora tenha havido variações no funcionamento do processo legislativo dentro do próprio Poder dele incumbido precipuamente (o Legislativo), as atribuições do Poder Executivo pouco variaram. Encontra-se, com maior ou menor grau, um Executivo forte. Sobre a Carta de 1891, afirmou Gilberto Amado em dura crítica:

“O principal escopo de qualquer reforma política no Brasil deverá consistir em evitar ou minorar os efeitos da ditadura constitucional do presidente da República e dos presidentes dos estados decorrentes automaticamente da Constituição de 24 de fevereiro, que é o pior dos regimes, em razão da irresponsabilidade absoluta e dos plenos poderes irrestritos, ilimitados e brutais que se concentram nas mãos de um só homem. Por melhor que seja o presidente da República, ele perturbar-se-á na atmosfera de domínio sem contraste, que lhe é criada pelo espírito da Constituição de 24 de fevereiro. Sua ação exercer-se-á no vácuo, por assim dizer, sem encontrar estorvo algum, entrave algum, obstáculo algum. Seu braço estender-se-á sempre como em um pesadelo até onde o quiser levar a fantasia².”

Observando-se a obra do governo provisório que proclamou a República, grandes transformações legislativas, como a separação entre Igreja e Estado, a criação do Código Penal, da Lei de Falências, entre outras, percebe-se que muitas ocorreram sem a participação do Parlamento o que, segundo outra crítica dura – e bastante exagerada – de Aureliano Leal, revelou-se vantajoso:

“Ninguém se deve desperceber de que, em momentos de reconstrução política e jurídica de um país, recorrer ao Poder Legislativo importa em travar as rodas do carro [...]. Pelo número de seus membros o Parlamento é, não raro, um órgão de confusão e, sem exceção, uma máquina preguiçosa, de movimentos difíceis, de molas emperradas”.³

1 FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Constituição e Governabilidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 31, n. 123, 1994, p. 224.

2 AMADO, Gilberto. *Eleição e Representação*. Brasília: Senado Federal, 1999, p.135.

3 LEAL, Aureliano. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1915, p. 203.

A alteração mais marcante entre as Constituições brasileiras é na capacidade de o Presidente da República propor e fazer valer no ordenamento jurídico normas sem a aprovação prévia do Poder Legislativo, ou mesmo aprovação posterior sem invalidação retroativa dos atos. Isso ocorre nas Constituições concebidas em regimes autoritários – 1937 e 1967 – e, inclusive, na democrática Constituição de 1988. As medidas com força de lei foram permitidas nas Constituições de períodos ditatoriais na forma de decreto-lei⁴. Na Constituição de 1988, embora não se fale de decreto-lei, há dois mecanismos que autorizam o Poder Executivo a legislar: a bastante conhecida e muito utilizada medida provisória (MP) e a menos famosa e muitíssimo pouco utilizada lei delegada.

Se sob a Carta de 1937 o Presidente da República governou sozinho, posto que o Congresso permaneceu fechado durante toda a duração do Estado Novo⁵, o período ditatorial seguinte contou com o funcionamento do Congresso, inclusive para aprovação da Constituição enviada pelo governo militar “provisório”.

O decreto-lei, previsto na Constituição de 1967, reforçava o Poder Executivo, não apenas pela sua existência, mas também pelas regras associadas ao processo legislativo. Formalmente circunscritos a temas de segurança nacional e finanças públicas, conforme o texto original, ampliado em 1969 para incluir normas tributárias, criação de cargos públicos e definição de vencimentos, permitia ao Congresso apenas aprovar ou rejeitar no prazo de sessenta dias. Findo esse prazo, o texto era tido como automaticamente aprovado (em solução nitidamente autoritária). As restrições impostas ao Poder Legislativo na homologação *a posteriori* do decreto-lei era percebida por Paupério⁶ como restrição à soberania do Legislativo.

“O que se verifica em tempos presentes, e é fenômeno que se vem acentuando desde a primeira guerra, é o deslocamento do eixo de poder para o Executivo, em detrimento do Legislativo. Alega-se a sua ineficácia, a complexidade crescente da matéria

legislativa, o aumento qualitativo dos trabalhos legislativos, mas, na realidade, o que existe é um deslocamento do poder, porque a carga operacional do governo aumentou muito, os encargos da administração cresceram e a necessidade de decisões políticas pendentes e eficazes tornaram-se de mais a mais exigentes.”⁷

Durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, ao mesmo tempo em que se desejava abolir o decreto-lei, havia a consciência de que o Poder Executivo precisava ser dotado de instrumento ágil para edição de normas em casos extraordinários. Nesse contexto surge a medida provisória, mas pensada para um regime que se previa parlamentarista. Com a opção pelo presidencialismo, a redação do artigo sobre medida provisória foi ajustada e aprovada após dois turnos de votação⁸. Isso explica porque a Constituição de 1988 é uma das poucas constituições democráticas que conta com mecanismo tão importante nas prerrogativas do Presidente da República (por exemplo, a Constituição argentina tem mecanismo assemelhado).

O fortalecimento do Poder Executivo vem sempre acompanhado de maior poder legislativo para si. O parlamento perde a exclusividade na proposição normativa, ou tem sua iniciativa reduzida em alguns momentos da história constitucional, isso se considerado apenas o texto frio das cartas, sem mencionar os períodos de ruptura completa. Quando o Poder Executivo passa a legislar sem a necessidade de confirmação das normas pelo Poder Legislativo, as fronteiras da separação clássica entre os poderes começam a se diluir: o Presidente da República penetra na arena parlamentar, sede da soberania popular, mas a regra democrática faz com que não deixe se de submeter ao parlamento, cabendo-lhe pesar as opções políticas dentro de uma nova estrutura de poder⁹.

“O presidencialismo, em princípio, realiza, na essência, o modelo de tripartição dos poderes, na medida em que isola o Executivo de um imediato controle do Legislativo. No modelo parlamentarista, por outro lado, os sistemas Executivo e Legislativo atuam conjuntamente, quando este último indica o chefe daquele primeiro. Porém, a fórmula de iniciativa privativa de algumas matérias de lei,

4 ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. *Medidas provisórias: o poder quase absoluto*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

5 Embora a Constituição de 1937 não tenha servido para regular a prática da relação entre Executivo e Legislativo, posto que este estava dissolvido, as regras eram desfavoráveis aos deputados, que só poderiam por leis por iniciativa conjunta de um terço da casa, enquanto o Executivo poderia propor a qualquer tempo e, inclusive, suspender andamento de proposição legislativa quando tivesse interesse em iniciativa própria na mesma matéria. Não cabe, para os fins deste artigo, discutir o mérito da vigência ou não da carta.

6 PAUPÉRIO, A. Machado. Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 17, n. 67, p. 111-118, jul-set. 1980.

7 CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Introdução à análise da Constituição de 1967. In CAVALCANTI, BALEEIRO e BRITO. *Constituições Brasileiras: 1967*. Brasília: Senado Federal, 1999, p. 25.

8 ABREU JÚNIOR, 2002, p. 27-30.

9 BURDEAU, Georges. La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958. *Revue française de science politique*, 1959, p. 87-100, p. 98.

em favor do Presidente, subvertem novamente o modelo, bem como na hipótese de medidas provisórias, mesmo depois da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. É este o modelo atual.”¹⁰

A elaboração e promulgação direta de normas pelo presidente, sua iniciativa de proposição normativa junto à Câmara dos Deputados e sua participação na sanção dos projetos de lei formam, sinteticamente, a base da interação do Executivo no processo legislativo. A sanção, por óbvio, é acompanhada da capacidade de veto. Sem o exercício do poder de veto, o projeto de lei é sancionado e promulgado tal como aprovado pelo Congresso Nacional.

As regras de veto são razoavelmente constantes ao longo das Constituições brasileiras, variando o prazo para a manifestação e a maioria para ser derrubado. Claro, merece destaque a possibilidade de veto parcial, introduzida pela reforma constitucional de 1926. Apenas em 1824 a ausência de manifestação era entendida como veto tácito; posteriormente passa a significar sanção tácita.

“Desde a outorga da Constituição de 1824, o poder de veto – ou, textualmente àquela época, a recusa do Imperador de “prestar seu consentimento” (art. 64 da Constituição de 1824) – já se fazia presente no arcabouço jurídico brasileiro. Todavia a denominação do instituto e a sua previsão no formato parcial só apareceram em 1926, com a reforma constitucional da Constituição de 1891. Nenhuma dessas duas alterações, contudo, era novidade: o veto já era assim chamado pela literatura especializada desde o tempo do Império.”¹¹

Quadro 1 – Regras de veto nas Constituições brasileiras

Constituição	Regras de veto
1824	- Veto integral declarado ¹ - Veto tácito após decorrido um mês do recebimento - Veto derrubado pela proposição consecutiva de duas legislaturas do mesmo Projeto de Lei aprovado ao que se negou a sanção

10 GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O presidencialismo brasileiro: síntese histórica e conceitual. *RIDB - Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, ano 2, nº 12 de 2013, p. 13739-13788, p. 13779.

11 HETSPER, Rafael Vargas. O poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 193, n. 49, jan-mar 2012, p. 215-226, p. 221.

1891	- Veto integral (ou parcial a partir de 1926), a ser manifestado em até dez dias úteis após o recebimento ² - Sanção tácita após dez dias úteis - Veto derrubado por dois terços dos presentes, em cada casa
1934	- Veto parcial ou integral, a ser manifestado em até dez dias úteis após o recebimento - Sanção tácita após dez dias úteis - Veto derrubado por maioria absoluta dos deputados
1937	- Veto parcial ou integral, a ser manifestado em até trinta dias úteis após o recebimento - Sanção tácita após trinta dias úteis - Veto derrubado por dois terços dos presentes, em cada casa
1946	- Veto parcial ou integral, a ser manifestado em até dez dias úteis após o recebimento - Sanção tácita após dez dias úteis - Veto derrubado em sessão conjunta da Câmara e do Senado, por dois terços dos presentes
1967	- Veto parcial ou integral, a ser manifestado em até quinze dias úteis após o recebimento - Sanção tácita após quinze dias úteis - Veto derrubado em sessão conjunta da Câmara e do Senado, a ser votado em 45 dias, por dois terços dos membros de cada casa - Ausência de deliberação sobre o veto no prazo de 45 dias implica sua manutenção
1988	- Veto parcial ou integral, a ser manifestado em até quinze dias úteis após o recebimento - Sanção tácita após quinze dias úteis - Veto derrubado em sessão conjunta da Câmara e do Senado, por maioria absoluta

Na fase final do processo de elaboração normativa, o texto aprovado no Congresso Nacional segue à sanção presidencial. Neste momento, cabe o juízo sobre a correção dos dispositivos do projeto de lei em face da Constituição – constitucionalidade – e sobre a sua adequação ao interesse público. Havendo discordância do Poder Executivo quanto à constitucionalidade do projeto ou quanto ao benefício dele ao interesse público, isto é, pertinência, vantagem, necessidade, conveniência ou oportunidade de determinado elemento do projeto, pode o Presidente da República recorrer ao veto.

Quanto à constitucionalidade, a proposta em fase de sanção presidencial pode ser avaliada sob dois aspectos: o formal – se seguiu as regras do processo legislativo – e o material – neste ponto, confunde-se com o mérito, pois avalia se a norma contraria dispositivo ou princípio constitucional¹².

“Enquanto o veto por inconveniência apresenta o Presidente como defensor do interesse público, o veto por inconstitucionalidade o revela como guardião da ordem jurídica. Esse poder, na verdade, o coloca na posição de defensor da Constituição e numa posição privilegiada, visto que pode exercer um controle preventivo para defendê-la de qualquer arranhão resultante da entrada em vigor de lei inconstitucional.”¹³

O veto pode ser total, o que impede que o projeto de lei aprovado no legislativo seja incorporado ao ordenamento jurídico, ou parcial, incidindo sobre trechos específicos: artigos, incisos, parágrafos ou alíneas. Cada uma dessas partições legais só pode ser vetada de maneira completa, pois não se permite o veto de palavras, o que era possível no passado e, claro, permitia a deturpação do próprio processo de elaboração normativa. Inclusive, poderia permitir, no limite, a completa inversão da vontade do legislador¹⁴.

“As causas explícitas e imediatas do veto fazem

12 HETSPER, 2012, p. 222.

13 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 38ªed, 2012.

14 A constituição de 1967, com a emenda de 1969, permitia vetar apenas trechos de artigos. Embora, à época, juristas entendessem que o veto não devesse deturpar o sentido da lei “transformando-a, por exemplo, em proposição afirmativa, pelo simples corte do advérbio não. Entre nós, vingou, contra o voto de Prado Kelly, que só admitia o veto parcial de artigo, parágrafo ou inciso, a admissão do veto atingindo apenas parte de qualquer dispositivo, contanto que encerre compreensão autônoma. De qualquer maneira, porém, o veto é um resquício do absolutismo real e, dentro dos postulados democráticos, pode ser entendido à guisa de mero pedido de reconsideração ao Congresso, para nova deliberação, como lembra Diguít, e exigência de simples maioria para fazê-lo cair” (PAUPÉRIO, 1980, p. 114).

referência a duas dimensões: ou o projeto é inconstitucional ou não atende aos interesses da sociedade, nação, cidadãos, etc. Contudo, essas causas, tão caras a quem emite o veto e o defende, não podem ser assumidas como verdades quando consideramos o jogo político. É claro que muitos projetos são unanimemente considerados como portadores de componentes institucionais. Da mesma maneira, alguns podem ser consensualmente tomados como prejudiciais à coletividade nacional. No entanto, na maior parte das vezes, o que realmente subsiste são diferentes pontos de vista sobre qual deve ser o conteúdo substantivo do projeto em questão. O veto encerra uma dinâmica que combina a institucionalidade das regras de decisão com os diferentes pontos de vista dos atores políticos habilitados a participar da cena legislativa.”¹⁵

Com o veto, seja por inconstitucionalidade, seja por contrariedade ao interesse público, a parte vetada fica suspensa até que seja apreciada pelo Congresso Nacional. O estudo do veto é relevante porque encerra a última oportunidade de interferência do Executivo no processo legislativo. Assim, o veto, para além de sua função técnica, pode ser instrumento de manifestação da vontade subjetiva do Presidente da República sobre o conteúdo da norma em apreciação.

O veto, para além de sua função de controle preventivo de constitucionalidade, abarca uma dimensão eminentemente política, comportada pela fundamentação no interesse público.

“[...] podemos verificar que o veto dá ao presidente não apenas o poder de impedir um projeto de lei. Ele exerce esse poder para ajustar a lei que está sendo gerada ao seu programa de governo. É ato pelo qual o presidente interfere positivamente no processo de produção da lei, conforme veremos a seguir, não somente impedindo sua produção. A circunstância de esse ato apresentar-se como legislativo não o descaracteriza como ato político, pelo contrário. Apenas constatamos tratar-se de um ato político exercido dentro de uma margem de liberdade muito grande. Mas mantendo, sempre, balizas legais, para a sua prática.”¹⁶

O veto baseado no interesse público pode ser um instrumento de adequação das normas aprovadas pelo legislativo aos interesses e objetivos do programa de governo presidencial, favorecendo a hegemonia deste

15 GROHMANN, Luís Gustavo Mello. O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000. *Tese de Doutorado*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, 2003, p. 3.

16 SOARES, Marcos Antonio Striquer. O veto: controle jurídico do veto presidencial: é possível? É necessário? *Revista de Informação Legislativa*, v. 40, n. 159, p. 241-251, jul-set. 2003, p. 243.

poder¹⁷ e, visto sob a ótica de um Executivo dominante, representa poder de impedir a atividade legislativa do parlamento, posto que o que seja interesse público possui caráter subjetivo, não vinculado a parâmetros normativos¹⁸.

O caráter valorativo dado ao conceito de interesse público não afasta a necessidade de fundamentação e explicitação das razões de veto. O veto sempre é um ato expresso e deliberado, não conhecendo o ordenamento jurídico brasileiro atual o veto tácito.

3. O VETO NOS PROJETOS DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA

Pode parecer estranho discutir veto em dispositivos de projetos de lei de conversão de medidas provisórias. Afinal, se não há projeto de lei, não caberia cogitar de sanção. Além disso, se a medida provisória foi enviada pelo próprio Poder Executivo, não haveria motivos para vetar texto original próprio.

Em verdade, pode, sim, haver projeto de lei de conversão e, conseqüentemente, veto. Se a medida provisória é aprovada pelo Congresso Nacional tal e qual editada pelo Presidente da República (“ratificação direta”), o próprio Congresso promulgará a lei de conversão. Porém, se emendas parlamentares são efetivamente tomadas com consideração quando da tramitação congressual, surge o projeto de lei conversão. Portanto, caso prospere modificação objeto de emenda parlamentar, texto diverso aparece. Não se tem mais o texto original próprio do Presidente da República e, por isso, a própria Constituição prevê – art. 62, § 12 – que se abra oportunidade à manifestação presidencial, ou seja, que o projeto de lei de conversão siga à sanção, ou veto, presidencial¹⁹.

A possibilidade de sanção ou veto, seja em sentido estrito, como fase do processo legislativo, seja em sentido amplo, ou seja, bloqueio – total ou parcial – da análise parlamentar, associada ao poder regulamentar – decreto –, relaciona-se com a própria atratividade da prerrogativa do Poder Executivo e com a reação do Poder Legislativo:

17 SOARES, 2003.

18 HETSPER, 2012.

19 AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Medida provisória: edição e conversão em lei. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. P. 184-187.

“Se o executivo não tem veto efetivo, então as políticas implementadas por decretos do executivo que são objetáveis pelas maiorias parlamentares podem ser derrubadas pela legislatura mediante procedimento legislativo ordinário. Se, por outro lado, o executivo tem poder de veto, então o poder de decreto tanto delegado quanto constitucional implica que o executivo pode implementar as políticas por decreto e bloquear, na seqüência, qualquer esforço para alterar a política que não tenha apoio legislativo suficiente para derrubar o veto (normalmente dois terços da assembleia). Claramente, a combinação de decretos presidenciais com veto dá aos presidentes a possibilidade de agir de forma contrária às preferências das maiorias parlamentares.”²⁰

Com efeito, na prática, o quórum para a derrubada do veto presidencial pode não fazer maior diferença no processo decisório. Isso porque, em geral, há pouca mobilização parlamentar para a derrubada de vetos: “não há dúvida de que vetos derrubados e projetos rejeitados são sinais de derrota do Executivo, mas rejeição explícita de projetos do Executivo e a derrubada de vetos são fenômenos bastante raros”²¹.

Por outro lado, como anotado acima, a medida provisória pode ser objeto de emenda parlamentar quando de sua tramitação no Congresso Nacional, momento em que surge o projeto lei de conversão.

Tem-se, aqui, uma primeira possibilidade de veto: o veto a texto inserido ou modificado durante o processo de tramitação da medida provisória, o que origina projeto de lei de conversão.

Há uma segunda possibilidade: o veto a dispositivo que constava no texto original da medida provisória. Isso pode ocorrer porque durante a sua vigência e debate legislativo, determinada parte veio a se revelar problemática.

Importa, aqui, analisar os vetos aos projetos de lei de conversão de medidas provisórias em dez casos, todos justificados com base no interesse público e todos após a promulgação da Emenda Constitucional n° 32, de 11 de setembro de 2001, que alterou os procedimentos para edição de medida provisória. Foram selecionados casos em cada ano de governo, excluídos aqueles que tratavam de cargos e carreiras da administração pública

20 CAREY, John M, e Matthew. SHUGART. Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista brasileira de ciências sociais*, n. 37, v. 13, jun 1998, p. 149-184.

21 DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. *Dados*, 2005, p. 333-369, p. 339.

federal, crédito extraordinário, vetos baseados em inconstitucionalidade e vetos em medidas provisórias editadas no final do segundo governo Lula e sancionadas já no primeiro governo Dilma (nove registros).

Essa seleção cumpre função ilustrativa. Isso porque a quantidade de vetos havidos no período de 2003 a 2010, apenas no universo de projetos de lei de conversão de medidas provisórias (objeto deste trabalho), alcança 97 vetos. Desses, 41 são relativos a projetos de lei de conversão de medidas provisórias editadas pelo próprio Governo Lula e amparados somente com base no interesse público. Em muitos casos, combinam-se vetos por interesse público e por inconstitucionalidade, tornando difícil a identificação da exata natureza do veto. O quadro a seguir lista os exemplos selecionados cuja motivação será analisada.

Quadro 2 – Exemplos de vetos aplicados em Lei de Conversão de Medidas Provisórias (2003-2010)

Mensagem de veto	Dispositivos vetados
nº 198, de 19 de maio de 2003 -	- Veto integral do Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2003 (MP nº 82/02), que «Dispõe sobre a transferência da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de segmentos da malha rodoviária sob jurisdição federal, nos casos que especifica, e dá outras providências.»
nº 741, de 15 de dezembro de 2003 – Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003.	- Parágrafo único do art. 9º.
nº 201, de 30 de abril de 2004 – Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004.	- § 2º do art. 44.
nº 14, de 13 de janeiro de 2005 – Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.	- Art. 17.

nº 1.177, de 28 de dezembro de 2006 – Lei nº 11.434, de 28 de dezembro de 2006.	- Art. 2º; - Parágrafo único do art. 5º.
nº 704, de 24 de setembro de 2007 – Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007.	- Art. 20, que altera o art. 2º da Lei no 11.488, de 15 de junho de 2007; - Art. 21, que altera o art. 1º da Lei no 11.491, de 20 de junho de 2007; - Art. 23, que altera o § 3º do art. 5º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001.
nº 430, de 23 de junho de 2008 – Lei nº 11.727, de 23 de junho de 2008.	- § 12 do art. 58-J da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, acrescido pelo art. 32 do Projeto da Lei de Conversão.
nº 580, de 1º de agosto de 2008 – Lei nº 11.763, de 1º de agosto de 2008.	- Inciso IV do § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, incluído pelo Projeto de Lei de Conversão.
nº 504, de 29 de junho de 2009 – Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009.	- § 2º do art. 96 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, alterado pelo art. 1º do Projeto de Lei de Conversão; - Art 103-A da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, inserido pelo art. 1º do Projeto de Lei de Conversão; - Art 10.
nº 697, de 15 de dezembro de 2010 – Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010.	- Inciso V do § 1º do art. 8º da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, alterado pelo art. 1º do Projeto de Lei de Conversão.

O primeiro veto em medida provisória sob análise é o veto integral do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 3, de 2003 (MP nº 82/2002), que “Dispõe sobre a transferência da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de segmentos da malha rodoviária

sob jurisdição federal, nos casos que especifica, e dá outras providências”. Trata-se de situação *sui generis*, pois a MP foi editada ainda no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 07 de dezembro de 2002, e o PLV veio a ser vetado por seu sucessor.

O objetivo da MP era transferir o domínio de algumas estradas de rodagem federais para os Estados, uma vez que esses já haviam ou estavam executando obras de manutenção e melhoria nessas vias sem o abrigo de convênio com a União ou fora das especificações estabelecidas em convênio existente. Sob a forma de descentralização, seriam transferidos o domínio de dezoito mil quilômetros da malha rodoviária federal, acompanhados do repasse de recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, limitado a R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais) por quilômetro. Conforme expresso na Exposição de Motivos que encaminhou o texto da MP ao Presidente da República, assinada pelos Ministros de estado da Fazenda e dos Transportes, a transferência seria avaliada caso a caso:

“A assinatura do termo de transferência fica condicionado à: (1) declaração pelo Estado ou pelo Distrito Federal de que todas as despesas realizadas em rodovias federais foram efetuadas por sua conta e ordem, não constituindo obrigação da União; (2) adimplência do Estado ou do Distrito Federal no que se refere ao pagamento de dívidas e demais obrigações financeiras para com a União; e (3) renúncia em juízo ao direito em que se funda eventual ação contra a União em que se pretenda ressarcimento ou indenização por despesas incorridas com rodovias federais.”²²

Quando a MP nº 82/2002 foi aprovada pelo Congresso Nacional, em abril de 2003, com novo texto, o novo Presidente da República já havia sido empossado e, com ele, um novo corpo de Ministros de Estado. Então, o Ministério da Fazenda manifestou-se no sentido de que o PLV nº 03/2003, relativo à MP nº 82/2002, contrariava o interesse público nos seguintes termos:

“Entre as inovações afirmativas, a mais preocupante é a determinação da exclusão dos valores transferidos aos Estados e Distrito Federal do cálculo da Receita Líquida Real (RLR), que vem a ser a base para o pagamento do serviço da dívida daqueles entes federativos nos termos das Leis nºs 8.727, de 5 de novembro de 1993, 9.496, de 11 de setembro de 1997, e 10.195, de 14 de fevereiro de 2001. Tal exclusão constitui gravíssimo precedente

para a rediscussão do serviço da dívida dos Estados, justamente no momento em que já existem pleitos no sentido da retirada de outros valores da RLR.

A defesa da estabilidade do conceito de Receita Líquida Real exige a oposição de veto ao § 2º do art. 6º do Projeto de Lei Conversão nº 3, de 2003. Ocorre que é justamente nesse dispositivo que se encontra fixado o principal parâmetro de execução do disposto na Medida Provisória nº 82, qual seja, o valor a ser transferido pela União por quilômetro de rodovia descentralizado, razão pela qual a lei resultante tornar-se-ia virtualmente inaplicável para novas operações.”²³ (BRASIL, 2003a).

Da análise das razões de veto, cotejada com as alterações realizadas no texto da MP, percebe-se que o legislador acrescentou ao principal dispositivo da MP nº 82/2002 texto estranho ao seu objeto, alterando a forma de cálculo da dívida dos Estados, Municípios e Distrito Federal com a União. A dívida era regulada pelas Leis nº 8.727, de 05 de novembro de 1993, que “estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências”, nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, que “estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal”, e nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001, que “institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências”. Dessa forma, o veto do dispositivo, necessário para não alterar matéria alheia, comprometeu toda a MP nº 82/2002. Não se trata, portanto, de simples reversão de medida de Governo anterior²⁴.

O próximo veto sob análise é relativo ao parágrafo único do artigo 9º do PLV nº 26/2003, relativo à MP nº 131/2003, que “estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2004, e dá outras providências”. Assim dispunha o dispositivo:

23 BRASIL. *Mensagem nº 198, de 19 de maio de 2003*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/VETO_TOTAL/2003/Mv198-03.htm. Acesso em 28 de agosto de 2016.

24 Não foi localizado registro de Decreto Legislativo que tenha disposto sobre os atos praticados na vigência da MP nº 82/2002. Porém, a Presidente da República editou a MP nº 708, de 30 de dezembro de 2015, autorizando a União a reincorporar trechos das rodovias federais que foram transferidos aos Estados por força da MP nº 82, de 2002. A MP nº 708, de 2015, foi convertida na Lei nº 13.298, de 20 de junho de 2016, sancionada, sem vetos, pelo Vice-Presidente no exercício do cargo de Presidente da República.

22 BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial nº 304-A MF/MT/AGU/CCIVIL, de 12 de dezembro de 2002*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Exm/2002/304-A.htm. Acesso em 28 de agosto de 2016.

“Art. 9º Sem prejuízo da aplicação das penas previstas na legislação vigente, os produtores de soja geneticamente modificada que causarem danos ao meio ambiente e a terceiros, inclusive quando decorrente de contaminação por cruzamento, responderão, solidariamente, pela indenização ou reparação integral do dano, independentemente da existência de culpa.

Parágrafo único. A responsabilidade prevista no *caput* aplica-se, igualmente, aos detentores dos direitos da patente sobre a tecnologia aplicada à semente de soja de que trata o art. 1º.”

O dispositivo vetado previa a responsabilidade solidária pelos criadores da semente transgênica de soja pelos danos decorrentes de sua utilização. Era uma modificação na redação original que assim estabelecia:

“Art. 8º Sem prejuízo da aplicação das penas previstas na legislação vigente, os produtores de soja que contenha organismo geneticamente modificado que causarem danos ao meio ambiente e a terceiros, inclusive quando decorrente de contaminação por hibridação, responderão, solidariamente, pela indenização ou reparação integral do dano, independentemente da existência de culpa.

Parágrafo único. A responsabilidade prevista no *caput* aplica-se, igualmente, ao adquirente da soja que contenha organismo geneticamente modificado.”

Percebe-se que o sentido da responsabilização se alterou completamente entre o texto da MP nº 131/2003 e o do PLV nº 26/2003, passando do comprador da soja para o dono da patente da semente. As razões do veto foram as seguintes:

“A contrariedade ao interesse público decorre do fato de que o dispositivo traz à baila relação jurídica estranha ao objeto do texto legal, na medida em que pretende responsabilizar os detentores dos direitos de patente sobre a tecnologia aplicada à semente de soja geneticamente modificada pelos danos ao meio ambiente e à saúde de terceiros.

Se de um lado há o aspecto positivo de tutelar direitos fundamentais como a vida e o meio ambiente, responsabilizando todos aqueles que participaram da cadeia produtiva da soja geneticamente modificada, a redação do dispositivo em comento, a contrario sensu, está a afirmar os direitos de patente sobre a tecnologia aplicada à semente de soja geneticamente modificada da safra de 2003.

A matéria referente a direitos e obrigações relativos à propriedade industrial mereceu detalhada disciplina no texto da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, a denominada Lei de Patentes, e é sob sua égide que deve ser decidida.

Não pode pretender uma lei que se destina a, única e exclusivamente, estabelecer normas excepcionais

para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2003, criar normas e definir direitos e obrigações de supostos detentores de direitos sobre a patente da semente utilizada.

Ademais, há que se registrar o caráter ilícito da importação das sementes em questão, o que torna ainda mais complexa a relação jurídica entre os eventuais detentores de direitos sobre patentes e os produtores rurais, matéria essa que deve ser equacionada pelas vias competentes, vale dizer, pelo Poder Judiciário, tendo em consideração a legislação específica do setor.”²⁵

A contrariedade ao interesse público manifesta-se por imputar responsabilidade por dano ao meio ambiente ao criador da semente geneticamente modificada, isto é, multinacionais do setor, sob o argumento de que trata de matéria afeita a outra legislação. Não fica claro, nem no texto original da MP nº 131/2003, nem no do PLV nº 26/2003, que tipo de dano ao meio ambiente ou a terceiros poderia ser esperado do uso da soja que se circunscrevesse apenas à forma de manipulação da semente, somente que inclui o cruzamento acidental com culturas de soja não-transgênica.

Destaca-se que esta não foi a primeira MP a dispor sobre a comercialização de soja geneticamente modificada – o primeiro expediente ocorreu para a safra de 2003. A safra de 2004, portanto, poderia ser produzida apenas a partir de sementes geneticamente modificadas que foram guardadas ou que sobraram da safra de 2003, podendo ser plantadas somente até dezembro de 2003. Por este motivo a razão do veto fala em caráter ilícito da importação de sementes.

O terceiro veto em análise é sobre o § 2º do art. 44 do PLV nº 25/2004, originário na MP nº 164/2004, que “Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências”. Originalmente com 27 artigos, foi acrescida de outros 26, que alteravam normas diversas de cunho tributário. Não obstante as alterações ocorridas, o veto concentrou-se no dispositivo que reduzia a zero as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação e na comercialização, no mercado interno,

25 BRASIL. Mensagem nº 741, de 15 de dezembro de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/Mensagem_Veto/2003/Mv741-03.htm. Acesso em 28 de agosto de 2016.

de fertilizantes e defensivos agropecuário, não acompanhado da extinção do crédito presumido associado. Como descrito, implicaria perda anual de arrecadação de cerca de R\$ 2 bilhões, segundo estimativa do Ministério da Fazenda²⁶.

O próximo veto em análise, ocorrido em 2005, recaiu sobre o PLV nº 59/2004, relativo à conversão em lei da MP nº 213/2004, que instituiu o Programa Universidade para Todos – PROUNI. O dispositivo vetado referiu-se a dispositivo acrescentado no Congresso que previa que a comprovação de quitação de tributos e contribuições federais, necessária para a concessão de isenção tributária às mantenedoras de instituições de ensino prevista nos termos do art. 8º da MP, seria feita somente ao final do ano. Consultado, o Ministério da Fazenda opinou pelo veto nos seguintes termos:

“O *caput* do art. 17 autoriza a instituição mantenedora a aderir ao Prouni sem comprovar a regularidade fiscal, postergando tal comprovação para o final de cada exercício. Trata-se de uma medida sem precedente na legislação tributária, abrindo a possibilidade de outros setores reivindicarem tratamento isonômico.

Por outro lado, na forma em que apresentado, o dispositivo estende às mantenedoras ‘a isenção prevista no art. 8º desta Lei’, sem, entretanto, estabelecer, de forma clara, que o benefício estaria submetido às condições ali estabelecidas, o que provocará demandas judiciais tentando ampliar a aplicação da isenção à totalidade das atividades exercidas pela beneficiária (isenção objetiva), inclusive aquelas vinculadas ao ensino fundamental e médio, fato que se distancia, em muito, da intenção da proposta original.

Da mesma forma, o parágrafo único do art. 17 excepciona as instituições que aderirem ao Prouni da obrigatoriedade de comprovar a quitação de impostos e contribuições federais para fins de concessão da isenção tributária de que trata o projeto de lei de conversão.”²⁷

No mesmo dia da publicação da Lei de conversão foi editada a MP nº 235/2005 dispondo exatamente sobre a forma de comprovação da quitação de tributos. A MP nº 235/2005 previa que a comprovação pudesse ser feita ao final do exercício, mas dispunha expressamente que a adesão ao PROUNI só poderia ser feita cumpri-

dos os requisitos do art. 60 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, que condiciona a concessão de qualquer incentivo ou benefício fiscal à prévia comprovação da referida quitação, exceto no caso das adesões realizadas em 2005, às quais foi concedido prazo até 31 de dezembro de 2005. A edição da MP no mesmo dia da sanção é um reconhecimento da necessidade de disciplinar o ponto objeto de emenda parlamentar à Medida Provisória anterior, corrigindo o ponto no que era necessário à manutenção da harmonia da legislação tributária. Curiosamente, o prazo veio a ser novamente alterado pelo Congresso Nacional mediante a inserção de dispositivo em projeto de lei de conversão de outra Medida Provisória, a MP nº 255/2005, passando para 2006, depois alterado pela MP nº 340/2006, que o adiou para 2007 nos casos das adesões realizadas até 2006, cujo PLV adiou para 2008, mantendo a adesão em 2006. A prorrogação foi dada mais uma vez, agora até 2011, com inserção de dispositivo no PLV da MP nº 517/210, que dispunha sobre outro assunto. O debate só se encerrou com a sanção do PLV referente à MP nº 559/2012, que originalmente dispunha sobre a aquisição de participação acionária pela ELETROBRAS em outra empresa, mas teve acrescido no Congresso Nacional dispositivo que estendia, agora independente da data de adesão ao PROUNI, o prazo para comprovação da quitação de tributos para 31 de dezembro de 2012. Em resumo, parece que somente a concessão de um prazo amplo e irrestrito foi capaz de encerrar a discussão (já em Governo subsequente).

O quinto veto deu-se ao PLV nº 26/2006, referente à MP nº 321/2006, de medidas de indexação da economia no âmbito dos financiamentos imobiliários realizados pelo Sistema Financeiro da Habitação. O objetivo da MP foi estimular a realização de contratos com taxas pré-fixadas e estabelecer, no caso de taxas pós-fixadas, o uso da taxa máxima das operações do SFH “acrescida de percentual equivalente à TR anualizada, conforme critérios a serem definidos pelo Conselho Monetário Nacional”²⁸.

No Congresso Nacional, foram realizados acréscimos com alterações na Lei que trata do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM (Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004), entre outros. O

26 BRASIL. *Mensagem nº 201, de 30 de abril de 2004*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Msg/Vep/VEP-201-04.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.

27 BRASIL. *Mensagem nº 14, de 13 de janeiro de 2005*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Msg/Vep/VEP-0014-05.htm. Acesso em 30 de janeiro de 2017.

28 BRASIL. *Exposição de Motivos nº 101 MF, de 12 de setembro de 2006*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Exm/EM-101-MF.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.

veto incidiu sobre dois dispositivos. O primeiro (art. 2º) tratava da antecipação de pagamento de débitos para as empresas inscritas no Programa de Recuperação Fiscal – REFIS e no Parcelamento Especial – PAES:

“Embora seja comum a aplicação de taxas de desconto para o pagamento antecipado de dívidas parceladas, observa-se que tal prática, amplamente utilizada no setor privado, leva em consideração uma série de fatores capazes de garantir que tal operação proporcione benefícios não apenas para o devedor, que tem a sua dívida nominal, ou até real, reduzida, como também para o credor, que arca com um encargo muitas vezes significativamente inferior àquele que suportaria no mercado financeiro.

Todavia, não é o que se observa em relação ao modo como tais descontos serão calculados e concedidos de acordo com a redação atual do art. 2º do Projeto de Lei de Conversão nº 26, de 2006, em que uma das partes, a Fazenda Pública, portanto, toda a sociedade, é significativamente lesada em proveito de poucos que obterão enormes vantagens financeiras, configurando-se uma injusta subordinação do interesse privado, e da minoria, ao interesse público e coletivo.

[...]

É importante consignar tratar-se de medidas impactantes aos cofres públicos, considerando-se que as vantagens a serem auferidas pelas empresas beneficiadas por tais programas (REFIS e PAES) caracterizar-se-ão, caso seja sancionado o projeto de lei de conversão, em enormes vantagens financeiras para essas empresas, em detrimento do interesse público, configurando, dessa forma, renúncia de receita, em estrita inobservância aos preceitos disciplinadores da matéria, constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.”²⁹

O segundo dispositivo vetado (parágrafo único do art. 5º) o foi pela mesma razão: renúncia de receita e afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso, inexistência de previsão orçamentária para compensar a prorrogação, por mais dez anos, do prazo da não-incidência do AFRMM³⁰.

O próximo veto em MP abarcou três artigos da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007, proveniente da conversão em lei da MP nº 372/2007, que “dispõe sobre a utilização de recursos das exigibilidades de aplicação em

crédito rural oriundos da poupança rural e dos depósitos à vista para financiamentos destinados à liquidação de dívidas de produtores rurais e suas cooperativas junto a fornecedores de insumos, relativas às safras 2004/2005 e 2005/2006, e dá outras providências”. Mais uma vez, foram dispositivos acrescentados pelo Poder Legislativo ao texto original enviado pelo Poder Executivo.

O art. 20, vetado, acrescentava a pessoa jurídica responsável por obra de infraestrutura no setor de armazenagem rural no rol de beneficiários do REIDI, isto é, beneficiários de incentivo fiscal do PAC, Lei sancionada apenas três meses antes por conversão de outra medida provisória e que já foi objeto de discussão *supra*. Argumentou-se que a armazenagem rural não possui os mesmos efeitos de irradiação para toda a economia que possuem os outros setores escolhidos para figurar no programa³¹.

O art. 21, também vetado, propunha alterar o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS), criado pela Lei nº 11.491, de 20 de junho de 2007, para que projetos de armazenamento rural também pudessem ser objeto de investimento pelo fundo. A justificativa anotou armazenamento rural como espécie do gênero rodovia, ferrovia ou porto, sendo desnecessário restringir, na letra da lei, o rol de possibilidades de atividades a serem financiadas nos setores de energia, rodovia, ferrovia, hidrovia, porto e saneamento.

Por fim, o veto ao art. 23 impediu que fosse alterada a MP nº 2199-14, ainda vigente, em seu art. 5º, § 3º, de modo a renovar prazo para que:

“Art. 5º As empresas titulares de projeto aprovado pelas extintas SUDENE e SUDAM, que tenham obtido o Certificado de Empreendimento Implantado (CEI), a seu critério e com aprovação do Ministério da Integração Nacional, relativamente à parte ou à totalidade das debêntures vincendas, conversíveis e não-conversíveis, subscritas em favor do FINOR e do FINAM, poderão:

I - efetuar o resgate das debêntures não-conversíveis mediante operação de conversão desses papéis em debêntures conversíveis, atendidas as mesmas condições e limites estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 5º da Lei nº 8.167, de 1991, no que couber;

II - autorizar o Ministério da Integração Nacional e o Banco Operador respectivo a promoverem

29 BRASIL. *Mensagem nº 1.177, de 28 de dezembro de 2006*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Msg/Vep/VEP-1177-06.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.

30 BRASIL. *Mensagem nº 1.177, de 28 de dezembro de 2006*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Msg/Vep/VEP-1177-06.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.

31 BRASIL. *Mensagem nº 704, de 24 de setembro 2007*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Msg/VEP-704-07.htm. Acesso em 29 de agosto de 2016.

distribuição secundária desses títulos ou incluí-los nos leilões especiais realizados em bolsas de valores, referidos no art. 8º da Lei nº 8.167, de 1991, atendidas as normas específicas a respeito da matéria;

III - quitar esses títulos mediante renegociação do débito, com base no seu valor atual, nas condições similares às do processo de securitização de crédito rural regulado pelo Conselho Monetário Nacional; ou

IV - renegociar esses títulos mediante prazos de carência e de vencimento mais adequados à capacidade de pagamento atualizada do projeto, com encargos financeiros equivalentes aos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, exigidos nos casos de empreendimentos de médio porte.”

A medida seria potencialmente prejudicial ao Tesouro Nacional, além de estimular a inadimplência em dívidas renegociadas diante da expectativa de nova renegociação.

O próximo veto analisado é relativo à Lei nº 11.727, de 23 de junho de 2008, fruto da conversão em lei da MP nº 413/2008 e decorrente do PLV nº 14/2008, que “dispõe sobre medidas tributárias destinadas a estimular os investimentos e a modernização do setor de turismo, a reforçar o sistema de proteção tarifária brasileiro, a estabelecer a incidência de forma concentrada da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS na produção e comercialização de álcool, altera o art. 3º da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, e dá outras providências”.

Logo de início, percebe-se que a MP nº 413/2008 versava sobre mais de um assunto. Os arts. 1º, 3º e 4º tratavam do setor hoteleiro nacional e do transporte marítimo para fins turísticos, alterando as regras de depreciação de bens móveis e igualando o tratamento tributário para embarcações turísticas; o art. 2º tratava de nova alíquota para importação; o art. 5º ampliava os itens de isenção fiscal para as empresas que aderiram ao REIDI, vulgo PAC; o art. 6º alterava as alíquotas de contribuição para PIS/PASEP e COFINS para veículos e embarcações novas destinadas ao transporte escolar rural adquiridos pela União, Estados, Municípios e pelo Distrito Federal; os arts. 7º a 17 estabeleciam nova sistemática de incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS na produção e comercialização de álcool; por fim, os art. 18 e 19 tratavam da vigência e revogações (BRASIL, 2008a).

O PLV foi aprovado com 42 artigos. Foram acrescentados outros temas e alteradas algumas disposições. A ve-

dação de apuração de créditos da contribuição para PIS e COFINS de produtor, importador ou distribuidor de álcool, inclusive para fins carburantes, constante na MP nº 413/2008, foi alterada para prever regra para a apuração desses créditos. Esses itens, embora regulem no sentido oposto ao previsto pelo Executivo, não foram vetados. Também foram feitas alterações nas alíquotas devidas. Entre os temas acrescentados, têm-se:

- (i) isenção de imposto de renda para pensões em decorrência de deficiência física;
- (ii) dedução da base de cálculo do imposto de renda dos valores pagos a título de pensão alimentícia, com possibilidade de declaração das despesas médicas e educacionais dos alimentandos;
- (iii) regras para apuração do imposto de renda de pessoa jurídica em tipos específicos de receita;
- (iv) redução de alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep, Cofins, PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação em alguns setores;
- (v) redução a zero de alíquotas de importação de partes e componentes de aeronaves, alguns materiais de emprego militar e de gás natural liquefeito; bem como da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda, no mercado interno;
- (vi) regras pontuais sobre a apuração do imposto de renda pelo lucro real e aplicação de multas, no sentido de beneficiar setores específicos;
- (vii) regras de apuração de imposto e alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep, Cofins, PIS/Pasep-Importação, Cofins-Importação e o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI para o setor de água, refrigerantes e afins, criando regime especial para o setor.

Nesse último bloco encontra-se o único veto da lei, em que pese a abrangência maior que ganhou e os benefícios tributários e fiscais concedidos. O veto incidiu sobre a obrigatoriedade de instalação de medidor de vazão como requisito prévio à adesão ao regime tributário diferenciado, com a seguinte justificativa:

“No entanto, o § 12, ao condicionar a opção pelo regime especial de tributação à instalação dos medidores, o fez de forma indevida. O atraso na instalação retardaria a opção, o que pode acarretar desequilíbrio concorrencial. Essa situação, se implementada, é contrária ao interesse público.”³²

O oitavo veto identificado incidiu sobre o PLV relativo à MP nº 422, de 25 de março de 2008, que apenas

32 BRASIL. Mensagem nº 430, de 23 de junho de 2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Msg/VEP-430-08.htm. Acesso em 11 de Setembro de 2016.

alterava a redação do inciso II do § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que trata da dimensão das áreas sujeitas à regularização fundiária de terras públicas com dispensa de autorização legislativa. Passava-se de 500 hectares para 15 módulos fiscais, mantendo-se a licitação para áreas superiores a esse limite. Seu objetivo era: “aumentar a área rural da União, localizada na Amazônia Legal, passível de regularização, mediante a concessão de título de propriedade ou de direito real de uso, dispensada licitação” (BRASIL, 2008b). O PLV nº 16/2008 acrescentou neste inciso o limite máximo de 1500 hectares, dado que o tamanho do módulo fiscal varia em cada município brasileiro. Não obstante, o veto atingiu o outro inciso que acrescia uma condição de limitação às regras do Zoneamento Ecológico-Econômico. O argumento foi o seguinte:

“A redação do referido inciso introduz dúvida quanto à necessidade da existência prévia do Zoneamento Ecológico-Econômico para que se possa efetivar a regularização fundiária de imóveis rurais na Amazônia Legal. Até a presente data, apenas dois dos nove Estados o concluíram. Assim sendo, na hipótese de o Zoneamento Ecológico-Econômico ser considerado condição necessária para se efetivar a regularização fundiária, esta somente poder-se-ia efetivar em pequena parcela – 7,5% – do território da Amazônia Legal, comprometendo o objetivo colimado pelo Projeto de Lei de Conversão.”³³

O nono veto analisado foi à Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009, decorrente da conversão da MP nº 457/2009. A norma editada pelo presidente contava com apenas três artigos e dispunha sobre o parcelamento de débitos dos municípios originários de contribuições sociais devidas vencidas desde 31 de janeiro de 2009, alterando a norma vigente que tratava do parcelamento dos mesmos débitos devidos até 30 de setembro de 2005. O PLV emendou o texto original e acrescentou alterações em normas correlatas e outras sem aderência temática, como a prorrogação da autorização para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT pudesse usar recursos federais para obras e serviços de engenharia em rodovias federais transferidas aos estados por meio da MP nº 82/2002.

Os dispositivos vetados, contudo, incidiram sobre alterações na redação originária do Poder Executivo. Dois estão diretamente relacionados: a alteração no § 2º do art. 96 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005,

com a redação dada pelo art. 1º do PLV, e o art. 10. O primeiro estabelecia a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP como índice de atualização dos débitos dos municípios e o segundo revogava, entre outros, o dispositivo vigente da Lei nº 11.196, de 2005, que determinara que a correção dar-se-ia pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC. O veto ao uso da TJLP como índice de correção deu-se sob o argumento de que a TJLP constituiria nova desoneração fiscal, incompatível com o conjunto da proposta (considerada bastante benéfica aos municípios) e que poderia acarretar a desvalorização dos créditos públicos³⁴.

O terceiro dispositivo vetado incluiria um art. 103-A na Lei em causa e obrigaria o Poder Executivo a revisar a dívida previdenciária dos municípios promovendo o encontro de contas entre débitos e créditos previdenciários dos municípios e o Regime Geral da Previdência Social. A razão apontada foi:

“Nos termos em que está redigido, o dispositivo permite, genericamente, a compensação de créditos e débitos previdenciários sem levar em consideração a personalidade jurídica dos órgãos de previdência criados por alguns municípios, o que descaracterizaria o instituto jurídico da compensação, que não admite a falta de identidade entre os devedores recíprocos. A norma também deixa de definir quais as situações em que a interpretação da legislação relativa a obrigações tributárias é conflituosa ou litigiosa, desconsidera a modulação dada pela Suprema Corte aos efeitos da Súmula Vinculante no 8, a autoridade das decisões judiciais em eventuais ações de repetição de indébito e encerra normas com termos vagos e generalistas, o que contraria o interesse público e a segurança jurídica.”³⁵

O último veto em lei de conversão de medida provisória é relativo ao PLV nº 12/2010, referente à MP nº 496/2010, que tratava amplo rol de assuntos:

- (i) o limite de endividamento de municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016;
- (ii) o patrimônio, a desapropriação de bens e débitos para com a extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA;
- (iii) a autorização para transferência do domínio útil de terrenos de marinha para a Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ;

33 BRASIL. *Mensagem nº 580, de 1º de agosto de 2008*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Msg/VEP-580-08.htm. Acesso em 11 de Setembro de 2016.

34 BRASIL. *Mensagem nº 504, de 29 de junho de 2009*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Msg/VEP-504-09.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.

35 BRASIL, 2009.

(iv) a alienação de bens imóveis do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; e

(v) a compensação de regimes de previdência e outras providências.³⁶

Não obstante a variedade de temas abordados, sua complexidade e impacto, a alteração realizada no Congresso Nacional resumiu-se ao acréscimo de um único item: a possibilidade de exclusão de operações de crédito para obras de saneamento básico e mobilidade urbana do limite de endividamento dos municípios (inciso V do § 1º do art. 8º da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, alterado pelo art. 1º do PLV em comento). Tal item foi justamente o objeto do veto sob a justificativa de que não guardava relação com a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, única e excepcional razão da ampliação do limite de endividamento, o que comprometeria o controle sobre as finanças públicas dos municípios³⁷.

O conjunto de vetos mencionado oferece panorama variado de razões para rejeição de alterações nos textos legais originários de medidas provisórias. Percebe-se que nas ocasiões em que as alterações realizadas pelo Congresso implicaram acréscimo de dispositivos ao texto original, a grande maioria das alterações foram mantidas. Destaca-se o caso das duas medidas provisórias que foram enviadas com 21 e 19 artigos e passaram, nos respectivos projetos de lei de conversão, a 40 e 42 artigos. A primeira, que versava sobre o PAC, teve quatro vetos: apenas um deles tratava de ampliar os beneficiários do regime de incentivo fiscal criado. A segunda, apesar da ampliação dos benefícios fiscais e tributários realizados pelo Congresso Nacional via acréscimo de dispositivos, teve apenas um veto que atingiu dispositivo que previa a instalação de dispositivo para medição de vazão pelos fabricantes de bebidas não-alcólicas. Ou seja, foi um veto em item que afetava o contribuinte, não a Administração Pública.

No geral, os vetos incidiram sobre dispositivos que:

- (i) o Poder Executivo não julgou pertinentes ao desenvolvimento dos programas e políticas em questão; e
- (ii) alteravam completamente ou ampliavam a incidência do

texto original proposto.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A possibilidade do veto pelo Presidente da República a um projeto de lei aprovado pelo Congresso é uma prerrogativa presente ordinariamente no modelo constitucional. Seu uso diz respeito não somente a questões de inconstitucionalidade na norma apresentada para sanção, mas também possui dimensão subjetiva abarcada pela possibilidade de veto com base em contrariedade ao interesse público.

Este trabalho não pretendeu discutir o que vem a ser interesse público. Ainda que seja um debate igualmente necessário e relevante, por sua dimensão, contudo, não foi aqui tratado. Apenas se desejou exemplificar como o veto com base no interesse público pode ser explicativo da dinâmica da relação havida entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Analisando os projetos de conversão das medidas provisórias que tiveram dispositivos vetados, buscou-se verificar se o veto incidia sobre dispositivo original ou modificado. Todos os vetos observados recaíram sobre modificações do Congresso Nacional ao texto original. Contudo, nem todas as modificações parlamentares foram vetadas. Isso denota que a dinâmica da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo tende mais ao equilíbrio do que ao antagonismo. Fossem vetados todos os dispositivos acrescentados pelos parlamentares, estar-se-ia diante de uma situação de clara preponderância do Executivo. Não parece ser o caso.

O que se tem, ainda que de maneira preliminar, considerando a quantidade pequena de casos analisados, é que apenas um veto atingiu dispositivo que teve o conteúdo completamente alterado pelo Poder Legislativo. Nos demais casos, os vetos atingiram acréscimos pontuais, que parecem afetar questões específicas e operacionais das políticas públicas em causa, ou onerariam os cofres governamentais de maneira não prevista, não comprometendo o conteúdo geral da norma. Nesse sentido, podem ser perfeitamente abarcados pelo conceito subjetivo de interesse público.

36 *Exposição de Motivos Interministerial nº 82 – MF/MP/MPS/AGU, de 16 de junho de 2010.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EM-82-MF-MP-MPS-AGU-Mpv-496-10.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.

37 BRASIL. *Mensagem nº 697, de 15 de dezembro de 2010.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Msg/VEP-697-10.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. *Medidas provisórias: o poder quase absoluto*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- AMADO, Gilberto. *Eleição e Representação*. Brasília: Senado Federal, 1999.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória: edição e conversão em lei*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- BALEEIRO, Aliomar. *A Constituição de 1891*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial nº 304-A MF/MT/AGU/CCIVIL, de 12 de dezembro de 2002*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Exm/2002/304-A.htm. Acesso em 28 de agosto de 2016.
- _____. *Mensagem nº 198, de 19 de maio de 2003*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/VETO_TOTAL/2003/Mv198-03.htm. Acesso em 28 de agosto de 2016.
- _____. *Mensagem nº 741, de 15 de dezembro de 2003*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/Mensagem_Veto/2003/Mv741-03.htm. Acesso em 28 de agosto de 2016.
- _____. *Mensagem nº 201, de 30 de abril de 2004*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Msg/Vep/VEP-201-04.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.
- _____. *Mensagem nº 14, de 13 de janeiro de 2005*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Msg/Vep/VEP-0014-05.htm. Acesso em 30 de janeiro de 2017.
- _____. *Exposição de Motivos nº 101 MF, de 12 de setembro de 2006*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Exm/EM-101-MF.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.
- _____. *Mensagem nº 1.177, de 28 de dezembro de 2006*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Msg/Vep/VEP-1177-06.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.
- _____. *Mensagem nº 376, de 15 de junho de 2007*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Msg/VEP-376-07.htm. Acesso em 28 de agosto de 2016.
- _____. *Mensagem nº 704, de 24 de setembro 2007*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Msg/VEP-704-07.htm. Acesso em 29 de agosto de 2016.
- _____. *Exposição de Motivos nº 3 MF, de 2 de janeiro de 2008*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Exm/EM-3-MF-MPV-413.htm. Acesso em 4 de Setembro de 2016.
- _____. *Exposição de Motivos nº 21 MDA, de 25 de março de 2008*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Exm/EM-21-MDA-MPV-422-08.htm. Acesso em 11 de Setembro de 2016.
- _____. *Mensagem nº 430, de 23 de junho de 2008*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Msg/VEP-430-08.htm. Acesso em 11 de Setembro de 2016.
- _____. *Mensagem nº 580, de 1º de agosto de 2008*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Msg/VEP-580-08.htm. Acesso em 11 de Setembro de 2016.
- _____. *Mensagem nº 504, de 29 de junho de 2009*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Msg/VEP-504-09.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.
- _____. *Exposição de Motivos Interministerial nº 82 – MF/MP/MPS/AGU, de 16 de junho de 2010*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EM-82-MF-MP-MPS-AGU-Mpv-496-10.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.
- _____. *Mensagem nº 697, de 15 de dezembro de 2010*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Msg/VEP-697-10.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2017.
- BURDEAU, Georges. La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958. *Revue française de science politique*, 1959. p. 87-100.
- CAREY, John M, e Matthew. SHUGART. Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista brasileira de ciências sociais*, n. 37, v. 13, jun 1998, p. 149-184.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Introdução à análise da Constituição de 1967. In CAVALCANTI,

BALEEIRO, e BRITO. *Constituições Brasileiras: 1967*. Brasília: Senado Federal, 1999.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. *Dados*, 2005. p.333-369.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Constituição e Governabilidade. *Revista de Informação Legislativa*, v.31, n. 123, jul-set. 1994, p.219-227.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 38ª edição, 2012.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O presidencialismo brasileiro: síntese histórica e conceitual. *RIDB - Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, ano 2, nº 12 de 2013, p. 13739-13788.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000. *Tese de Doutorado*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, 2003.

HETSPER, Rafael Vargas. O poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*,

v. 49, n. 193, jan-mar 2012, p. 215-226.

LEAL, Aureliano. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1915.

PAUPÉRIO, A. Machado. Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 17, n. 67, jul-set. 1980, p. 111-118.

SOARES, Marcos Antonio Striquer. O veto: controle jurídico do veto presidencial: é , possível? É necessário? *Revista de Informação Legislativa*, v. 40, n. 159, jul-set2003, p. 241-251.

(Footnotes)

1 De acordo com a Constituição de 1824: “Art. 64. Recusando o Imperador prestar seu consentimento, responderá nos termos seguintes – O Imperador quer meditar sobre o Projeto de Lei, para a seu tempo se resolver – ao que a Câmara responderá, que Louva a Sua Majestade Imperial o interesse que toma pela Nação”.

2 Quando foi promulgada, a constituição previa apenas o veto integral. Apenas com a reforma de 1926 passou a existir o veto parcial (BALEEIRO, 2001, p. 35).