

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
INSTITUTO DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS



Dissertação

Os Significados político-institucionais do uso do veto na
relação Executivo-Legislativo em Pelotas (RS) no
período 2001-2008

Rafael Vargas Hetsper

Pelotas, 2011

Rafael Vargas Hetsper

Os Significados político-institucionais do uso do veto na
relação Executivo-Legislativo em Pelotas (RS) no
período 2001-2008

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, do Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto

Pelotas, 2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação:
Bibliotecária Daiane Schramm – CRB-10/1881

K16e Hetsper, Rafael Vargas

Os Significados político-institucionais do uso do veto na relação Executivo-Legislativo em Pelotas (RS) no período 2001-2008 / Rafael Vargas Hetsper ; Orientador : Alvaro Augusto de Borba Barreto. – Pelotas, 2011. 156f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia e Política. Universidade Federal de Pelotas.

1. Poder de veto. 2. Relação Executivo-Legislativo. 3. Pelotas. I. Barreto, Alvaro Augusto de Borba, orient. II. Título.

CDD 300

Banca Examinadora

Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto (UFPel) – Orientador

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann (UFRGS)

Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase (UFPel)

Prof. Dr. Maurício Assumpção Moya (UFRGS)

Agradecimentos

Por ter a compreensão de que são duas as razões pelas quais uma pessoa agradece: educação ou gratidão; não quero aqui expressar meus agradecimentos protocolares, mas sim o meu reconhecimento àquelas instituições e pessoas que ao longo dos dois últimos anos contribuíram decisivamente para a consecução deste meu objetivo profissional e pessoal.

Inicialmente, agradeço ao Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas (e ao seu Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais), pela acolhida, e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela bolsa de estudos concedida.

Também agradeço aos Funcionários do Arquivo Geral, do Expediente e das Comissões Técnicas da Câmara Municipal de Pelotas, pela gentileza no trato durante todo o trabalho de campo.

Não poderia deixar de agradecer ao professor Alvaro Barreto, pois, dentre tantas preciosas lições e gestos de comprometimento profissional, ensinou-me a tirar dos dados mais informações e conclusões do que num primeiro momento eles queriam nos dar.

Por fim, deixo as minhas mais sinceras considerações a: Francisco Ramos e Antônio de Garcia, pela generosidade sincera; Charles Pinto, Linê da Costa, Marlei Ferreira e Pâmela Völz, pela amizade perene; Sônia Bogacki, pelo amor incondicional; e Renata de Garcia, pelo presente compartilhado.

Resumo

Este trabalho tem por objetivo principal identificar os significados político-institucionais que o uso do veto pelo Prefeito de Pelotas (RS) adquiriu para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no corte temporal compreendido entre os anos de 2001 a 2008. Como desígnio secundário, almeja encontrar alterações comportamentais no padrão de relacionamento entre os poderes locais quando da sucessão da gestão de Fernando Marroni (PT) (2001-04) pela de Bernardo de Souza (PPS)/Fetter Júnior (PP) (2005-08). Metodologicamente, toma como objeto primário de análise todos os projetos de lei que, uma vez aprovados pela Câmara de Vereadores e encaminhados para deliberação executiva no período 2001-2008, poderiam vir a ser vetados pelo Prefeito municipal, e elege como variáveis analíticas fatores relacionados tanto ao veto em si (tipo, motivação apresentada pelo Executivo e resultado da apreciação), como correlatos à natureza e à tramitação dos projetos de lei (autoria, matéria, apreciação em regime de urgência, incorporação de emendas ao projeto inicial e tempo de tramitação), e a influência do Executivo sobre o processo legislativo (tempo de mandato do Prefeito e apoio da coalizão de governo). O resultado da análise multidimensional dos 64 vetos ocorridos no período (de um total de 950 projetos de lei identificados) mostra, de modo coerente às interpretações correntes na Ciência Política nacional, que o uso do veto pelo Prefeito de Pelotas no período 2001-2008 significou o tipo de relacionamento estabelecido entre os poderes locais, o qual foi de conflito moderado no período 2001-2008, e de maior conflitividade no Governo 2001-04 em comparação com o Governo 2005-08.

Palavras-chave: Poder de veto. Relação Executivo-Legislativo. Pelotas.

Abstract

This work has as its main purpose identifying the political-institutional meanings that the veto usage by the Mayor of Pelotas (RS) acquired for the relationship between the Executive and Legislative powers in a period of time between 2001 and 2008. As a secondary plan, it aims at finding behavioral changes in the relationship standard between the local powers when there was the change from Fernando Marroni's government (PT) (2001-04) to Bernardo de Souza (PPS)/Fetter Júnior's government (PP) (2005-08). Methodologically, it uses as its primary analysis object all the bills that, once approved by the City Council and then sent for executive deliberation in the period 2001-2008, could be vetoed by the City Mayor, and it elects as analytical variables factors related to the veto itself (type, motivation presented by the Executive power and appreciation result), as well as correlated to nature and the processing of bills (authorship, theme, urgent appreciation, incorporation of amendments to the initial project and processing time), and the influence of the Executive power on the legislative process (term of office of the Mayor and support of coalition government). The result of the multidimensional analysis of the 64 vetoes which occurred in the period (from a total of 950 identified bills) shows, in a coherent way, the present interpretations in the national Political Science, that the usage of veto by the Mayor of Pelotas in the period 2001-2008 meant the type of relationship developed between the local powers, which was of moderate conflict in the period 2001-2008, and of higher conflictive relation in the 2001-04 Government in comparison to the 2005-08 Government.

Key words: Veto power. Executive-Legislative Relationship. Pelotas.

Lista de Figuras

Quadro 1 – Comparação entre os regramentos incidentes sobre os principais aspectos do poder de veto no Brasil e em Pelotas/RS	037
Quadro 2 – Variáveis selecionadas a partir da abrangência da relação Executivo-Legislativo em Pelotas/RS no período 2001-2008	061
Quadro 3 – Abrangência temática das categorias em que foi dividida a variável relativa ao assunto dos projetos de lei vetados no período 2001-2008 em Pelotas/RS	065
Quadro 4 – Modo de operacionalização das variáveis utilizadas para apurar o uso do veto pelo Prefeito de Pelotas/RS no período 2001-2008	069
Quadro 5 – Composição político-partidária da Câmara Municipal de Pelotas ao longo da legislatura 2001-2004	087
Quadro 6 – Composição político-partidária da Câmara Municipal de Pelotas ao longo da legislatura 2005-2008	088
Gráfico 1 – Proporção de projetos sancionados a cada projeto vetado e de vetos mantidos a cada veto derrubado nos governos 2001-04 e 2005-08	091
Quadro 7 – Hierarquização das matérias dos projetos de lei apresentados ao Executivo por Governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	101
Quadro 8 – Comparativo entre a hierarquização das matérias dos projetos de lei apresentados e os projetos vetados no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	103
Quadro 9 – Comparativo entre a hierarquização das matérias dos projetos de lei e daqueles vetados por governo no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	103
Quadro 10 – Comparativo entre a hierarquização das matérias dos projetos de lei vetados por governo no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	104
Quadro 11 – Percentual de projetos vetados calculado sobre o total de projetos apresentados em cada matéria, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	106
Quadro 12 – Hierarquização das matérias conforme o percentual de projetos vetados calculado sobre o total de projetos apresentados, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	107

Quadro 13 – Comparativo entre a distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa vetada, conforme a matéria dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	111
Quadro 14 – Percentual de projetos vetados calculado sobre o total de projetos apresentados em cada matéria, pelos poderes Executivo e Legislativo, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	115
Gráfico 2 – Tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	128
Gráfico 3 – Tempo de tramitação dos projetos de lei vetados, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	129
Gráfico 4 – Projetos de lei vetados em relação ao tempo de tramitação, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	130
Gráfico 5 – Distribuição dos tipos de veto, conforme o tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	131
Gráfico 6 – Distribuição das razões de veto conforme o tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	132
Gráfico 7 – Resultado dos vetos apostos pelo Executivo, conforme o tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	134
Gráfico 8 – Projetos de lei vetados em relação ao tempo de tramitação, conforme o poder que teve a iniciativa, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	135
Gráfico 9 – Tempo de tramitação dos projetos de lei vetados no período 2001-2008, conforme o poder que teve a iniciativa (Pelotas/RS)	136
Gráfico 10 – Tempo de mandato do Prefeito à época da aposição do veto por Governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	137
Gráfico 11 – Distribuição dos tipos de veto, conforme o tempo mandato do Prefeito, por Governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	139
Gráfico 12 – Distribuição das razões de veto, conforme o tempo mandato do Prefeito, por Governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	141
Gráfico 13 – Resultado dos vetos apostos pelo Executivo, conforme o tempo de mandato do Prefeito, por Governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	143
Gráfico 14 – Tempo de mandato do Prefeito à época da aposição do veto, no período 2001-2008, conforme o poder que teve a iniciativa do projeto (Pelotas/RS)	144

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Projetos de lei vetados em relação à produção legislativa submetida à apreciação do Prefeito, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	076
Tabela 2 – Índice percentual médio de projetos de lei vetados em relação à produção legislativa submetida à apreciação do chefe do poder Executivo, em municípios, estados-membros e no âmbito federal	077
Tabela 3 – Incidência de vetos, conforme o tipo, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	079
Tabela 4 – Índice percentual médio de vetos, conforme o tipo, em municípios, estados-membros e no âmbito federal	080
Tabela 5 – Incidência de vetos, conforme a motivação, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	081
Tabela 6 – Resultado dos vetos apostos pelo Executivo por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	082
Tabela 7 – Resultado percentual médio dos vetos apostos pelo chefe do poder Executivo, em municípios, estados-membros e no âmbito federal	083
Tabela 8 – Iniciativa dos projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	092
Tabela 9 – Incidência de vetos, conforme o poder que teve a iniciativa legislativa, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	093
Tabela 10 – Distribuição percentual média de vetos, conforme o poder que teve a iniciativa legislativa, em municípios, estados-membros e no âmbito federal	094
Tabela 11 – Projetos de lei vetados em relação à produção legislativa individual dos poderes Executivo e Legislativo por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	094
Tabela 12 – Distribuição dos tipos de veto na parcela da produção legislativa de iniciativa dos poderes Executivo e Legislativo vetada, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	096

Tabela 13 – Distribuição dos tipos de veto na parcela da produção legislativa vetada no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	096
Tabela 14 – Distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa de iniciativa dos poderes Executivo e Legislativo vetada, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	097
Tabela 15 – Distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa vetada no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	098
Tabela 16 – Resultado dos vetos apostos aos projetos deflagrados pelos poderes Executivo e Legislativo, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	100
Tabela 17 – Resultado dos vetos apostos no período 2001-2008 conforme o poder que teve a iniciativa do projeto (Pelotas/RS)	100
Tabela 18 – Matéria dos projetos de lei por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	101
Tabela 19 – Incidência de vetos, conforme a matéria dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	102
Tabela 20 – Projetos de lei vetados em relação ao total de projetos de cada matéria, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	105
Tabela 21 – Projetos de lei vetados em relação à produção legislativa do poder Legislativo, descontados os de matéria honorífica, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	108
Tabela 22 – Distribuição dos tipos de veto, conforme a matéria dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	109
Tabela 23 – Distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa vetada, conforme a matéria dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	110
Tabela 24 – Resultado dos vetos apostos pelo Executivo, conforme a matéria dos projetos de lei, por Governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	112
Tabela 25 – Distribuição da iniciativa legislativa dos Poderes Executivo e Legislativo segundo a matéria, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	113
Tabela 26 – Projetos de lei vetados em relação à matéria, conforme o poder que teve a iniciativa do projeto, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	114
Tabela 27 – Iniciativa legislativa do poder Executivo com e sem a solicitação de apreciação do projeto de lei em regime de urgência, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	116
Tabela 28 – Incidência de vetos, conforme a iniciativa legislativa do poder Executivo com e sem a solicitação de apreciação do projeto de lei em regime de urgência, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	117

Tabela 29 – Projetos de lei vetados em relação à produção legislativa do poder Executivo com e sem a solicitação de apreciação do projeto de lei em regime de urgência por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	117
Tabela 30 – Distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa de iniciativa do poder Executivo com e sem a solicitação de apreciação dos projetos de lei em regime de urgência, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	119
Tabela 31 – Resultado dos vetos apostos aos projetos com e sem a solicitação de apreciação em regime de urgência, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	119
Tabela 32 – Incorporação ou não de emendas ao projeto inicial, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	120
Tabela 33 – Incidência de vetos conforme a incorporação ou não de emendas ao projeto inicial, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	120
Tabela 34 – Projetos de lei vetados em relação à incorporação ou não de emendas ao projeto inicial, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	121
Tabela 35 – Distribuição dos tipos de veto, conforme a incorporação ou não de emendas ao projeto inicial, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	122
Tabela 36 – Distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa com ou sem a incorporação de emendas ao projeto inicial, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	123
Tabela 37 – Resultado dos vetos apostos aos projetos com e sem a incorporação de emendas, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	124
Tabela 38 – Projetos de lei vetados com e sem a incorporação de emendas segundo o poder que teve a iniciativa do projeto, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	125
Tabela 39 – Tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	127
Tabela 40 – Tempo de tramitação dos projetos de lei vetados, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	128
Tabela 41 – Projetos de lei vetados em relação ao tempo de tramitação, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	130
Tabela 42 – Distribuição dos tipos de veto, conforme o tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	131
Tabela 43 – Distribuição das razões de veto conforme o tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	132
Tabela 44 – Resultado dos vetos apostos pelo Executivo, conforme o tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	133

Tabela 45 – Projetos de lei vetados em relação ao tempo de tramitação, conforme o poder que teve a iniciativa do projeto, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	135
Tabela 46 – Tempo de tramitação dos projetos de lei vetados no período 2001-2008 conforme o poder que teve a iniciativa do projeto de lei (Pelotas/RS)	135
Tabela 47 – Tempo de mandato do Prefeito à época da oposição do veto por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	136
Tabela 48 – Distribuição dos tipos de veto, conforme o tempo mandato do Prefeito, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	139
Tabela 49 – Distribuição das razões de veto conforme o tempo mandato do Prefeito, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	140
Tabela 50 – Resultado dos vetos apostos pelo Executivo, conforme o tempo de mandato do Prefeito, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)	142
Tabela 51 – Tempo de mandato do Prefeito à época da oposição do veto, no período 2001-2008, conforme o poder que teve a iniciativa do projeto (Pelotas/RS)	144

Lista de Abreviaturas e Siglas

CMP	Câmara Municipal de Pelotas
CPC	Código de Processo Civil
CF	Constituição Federal
DEM	Democratas
LOM	Lei Orgânica Municipal
MP	Medida Provisória
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PMP	Prefeitura Municipal de Pelotas
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde
RAEP	Regulamentária de atividade econômica privada
RICMP	Regimento Interno da Câmara Municipal de Pelotas
RS	Rio Grande do Sul
SMG	Secretaria Municipal de Governo

Sumário

Resumo	004
Abstract	005
Lista de figuras	006
Lista de tabelas	008
Lista de Abreviaturas e Siglas	011
Introdução	015
Capítulo 1 – O Poder de veto	021
1.1 O Poder de veto como peça da engrenagem do sistema de freios e contrapesos	022
1.2 Desenvolvimento histórico do poder de veto	026
1.3 O Poder de veto no Brasil	029
1.4 O Processo legislativo nos municípios e o poder de veto em Pelotas (RS) ...	035
Capítulo 2 – O Poder de veto na Ciência Política brasileira	039
2.1 O Veto do Executivo como elemento de análise da Ciência Política brasileira	039
2.2 Abordagens sobre o veto do Executivo na Ciência Política brasileira	048
2.3 Confronto entre as abordagens de Grohmann, Lamounier e Moya	051
Capítulo 3 – Aparato metodológico e coleta dos dados	057
3.1 Delimitação do objeto de análise	057
3.2 Definição das categorias de análise	059
3.3 Operacionalização das variáveis	061
3.4 Trabalho de campo	069

Capítulo 4 – O Uso do veto em Pelotas (RS) no período 2001-2008	075
4.1 Incidência do veto na produção legislativa pelotense	076
4.1.1 Variável tipo	079
4.1.2 Variável motivação apresentada pelo Executivo	081
4.1.3 Variável resultado da apreciação	082
4.2 Variável apoio da coalizão de governo	087
4.3 O Veto e suas correlações com as variáveis analíticas	092
4.3.1 Variável autoria	092
4.3.2 Variável matéria	101
4.3.3 Variável apreciação em regime de urgência	116
4.3.4 Variável incorporação de emendas ao projeto inicial	120
4.3.5 Variável tempo de tramitação	127
4.3.6 Variável tempo de mandato do Prefeito	136
Conclusão	146
Referências	151

Introdução

Apesar de o Estado brasileiro ter disposto sua estrutura organizacional sob o influxo da *teoria da separação dos poderes* articulada por Montesquieu em sua clássica obra *Do espírito das leis*¹, bem como adotado o *sistema de freios e contrapesos* (*checks and balances*) como mecanismo de manutenção dos poderes estatais em posição de equilíbrio, a ampliação e a complexificação das demandas sociais provocaram o alargamento dos campos de ação do chefe do poder Executivo (LAMOUNIER, 2005), exigindo em contrapartida uma atuação além dos limites materiais e formais das funções inicialmente a ele alocadas. À vista desse quadro, da insuficiência de um Executivo predominantemente aplicador de leis², houve o robustecimento de seu catálogo de prerrogativas, de modo a torná-lo capaz de desempenhar a administração pública de forma ampla e ágil.

Circunscritamente à arena processual legislativa, onde quem atua é tão-somente os poderes Executivo e Legislativo, o Presidente brasileiro possui hoje um leque de prerrogativas que o faz prevalecer frente ao conjunto dos parlamentares, sobretudo em função da iniciativa privativa de leis em pontos-chave da administração³, da faculdade de recorrência ao uso de Medidas Provisórias (MPs), e da disponibilidade de uso do poder de veto.

Especificamente em relação a esses poderes legislativos do Presidente, ao passo que as análises das iniciativas privativas e das MPs protagonizavam as atenções da Ciência Política no período ulterior a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, tanto por parte dos estudiosos nacionais quanto dos

¹ Publicada pela primeira vez no ano de 1748.

² Especificação confiada por Montesquieu (1773) ao poder por ele nomeado de Executivo. Mais detalhes sobre sua idealização teórica encontram-se no capítulo 1.

³ Como é o caso do orçamento.

estrangeiros, o estudo do poder de veto ficava à margem daquelas investigações, sem merecer uma análise específica, até passados 15 anos da promulgação do mais recente dispositivo constitucional. Foi somente a partir dos anos 2000 que essa situação se modificou, quando o veto ganhou um novo *status* na Ciência Política dedicada ao estudo do sistema político brasileiro, ao motivar investigações específicas acerca do papel institucional que ele desempenha nesse sistema, e ao modo como os atores têm dele se servido.

Na esteira das abordagens de Grohmann (2003), Lamounier (2005) e Moya (2006), autores responsáveis pela mudança de tratamento analítico em relação ao poder de veto, os resultados oriundos de suas respectivas investigações nacionais acabaram por suscitar questionamentos acerca da significação institucional, mas também política, do uso do veto pelos prefeitos e da respectiva reação da Câmara de Vereadores, apesar das diferenças institucionais entre a União e os municípios⁴. Isso porque estes, juntamente com os estados-membros e o Distrito Federal, compõem de forma indissolúvel a República Federativa do Brasil (art. 1º da CF de 1988); são eles componentes essenciais do Estado brasileiro, constituindo-se, por previsão constitucional, em uma unidade subnacional com autonomia política, normativa, administrativa e financeira (SILVA, 2007).

A partir desta perspectiva, com a intenção de expandir a objetivação do poder de veto do Executivo para o município de Pelotas, localizado no estado do Rio Grande do Sul (RS), a dissertação se organiza a partir do seguinte problema de pesquisa: quais os significados político-institucionais do uso do veto pelo Prefeito de Pelotas, ao longo do período 2001-2008, no que tange às relações entre os poderes Executivo e Legislativo?

Desdobra-se, portanto, como objetivo principal: descobrir os significados político-institucionais que o uso do veto pelo Prefeito de Pelotas assumiu para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no período 2001-2008. Busca-se identificar, nesses oito anos do governo, como se processaram as relações de poder no âmbito pelotense, visto o veto sempre ter sido *“uma instituição de crise, o resultado de compromissos entre forças sócio-políticas que lutam para subsistir,*

⁴ Principalmente o bicameralismo em face do unicameralismo; a quantidade de membros do Congresso Nacional em relação à Câmara de Vereadores; e o rol de poderes de agenda do Presidente em comparação aos do Prefeito; uma vez que os arranjos institucionais acarretam igualmente uma dessemelhança política, a qual é derivada dos diferentes modos como os poderes constituídos interagem, um para com o outro, em cada uma das duas esferas políticas consideradas (federal e municipal).

contra outras que empreendem a conquista do poder” (BRITTO, 1966, p.5), seja no âmbito federal, estadual, distrital, ou municipal.

Secundariamente à meta principal, em virtude do universo temporal de exame circunscrever a investigação aos dois últimos mandatos concluídos na municipalidade – quais sejam os governos de Fernando Marroni (PT) (2001-04) e de Bernardo de Souza (PPS)/Fetter Júnior⁵ (PP) (2005-08) e as respectivas legislaturas da Câmara Municipal de Pelotas (CMP) –, procede-se um estudo comparativo entre o tipo de relação estabelecida em cada um dos governos considerados – ou seja, a confrontação dos significados particulares de cada uma das gestões –, no fito de encontrar oscilações no padrão de relacionamento institucional entre os poderes locais. Evidencia-se, então, que ao longo do trabalho, as duas administrações serão identificadas como “Governo 2001-04” e “Governo 2005-08”.

De modo coerente às interpretações correntes na Ciência Política nacional (advindas dos estudos relativos ao relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativos federais), a hipótese central que norteou a presente dissertação foi a de que o uso do veto pelo Prefeito de Pelotas no período 2001-2008, além de expressar a sua indisposição em relação à produção legislativa do poder Legislativo, significa o tipo de relacionamento estabelecido entre os poderes locais. Agora, particularmente atinente à expectativa quanto aos reflexos da utilização do veto em cada um dos governos isoladamente considerados, a hipótese que guiou a investigação foi a de que o Governo 2001-04, por não ser um governo de coalizão majoritária (contrapondo-se, assim, ao Governo 2005-08), é aquele mais propício a ocorrências de veto.

Embora já tenha ficado claro que a dissertação versa sobre o veto do Executivo apresentado a projeto de lei, é importante registrar que a expressão “poder de veto” aqui utilizada não se confunde com aquela formulada por Tsebellis (1997, 2009), a qual se refere a atores que precisam necessariamente manifestar a sua concordância (ou deixar de indicar a discordância) para que uma política pública possa ser implementada e os desdobramentos decorrentes dessa condição. Há, evidentemente, relação entre elas, pois o poder que a pesquisa se propõe a estudar está contemplado pela concepção elaborada por aquele autor. No entanto, a

⁵ Por motivo de saúde, no mês de março de 2006 o então Prefeito Bernardo de Souza renunciou ao cargo. Em seu lugar assumiu o vice-prefeito, Fetter Júnior, que já vinha ocupando interinamente a chefia do Executivo pelotense desde o pedido de afastamento do titular, também pela mesma causa, procedido ainda no mês de novembro de 2005.

expressão é aqui considerada em um sentido mais delimitado, a partir da concepção geral de *check and balances* inserida na *teoria dos três poderes*.

Para dirimir a eventual ambiguidade, oriunda das diferenças de amplitudes entre os dois enfoques, talvez fosse recomendada a utilização da nomenclatura “veto legislativo”, tal como aplicada por Britto (1966). Contudo, nesta dissertação a sugestão do autor se mostra redundante em função da consolidação do instituto como elemento incidental próprio do processo legislativo tendente à criação de leis. Sem embargo, Rodrigues (1981) e Vasconcelos (1994) empregam o termo em acepções diferentes da utilizada por Britto (1966): o primeiro usa-o para fazer referência à rejeição legislativa ao veto aposto pelo Executivo; e o segundo para se referir à resolução parlamentar sobre a conformidade da norma produzida pelo Executivo, quando do exercício da delegação de competência legislativa pelo parlamento no sistema inglês (o chamado *laying system*). Enfim, sem desconhecer um sentido mais amplo da expressão, o trabalho entende por “poder de veto” a prerrogativa do poder Executivo de negar sanção aos projetos de lei aprovados pelo Legislativo.

Como mais detalhadamente se explicará nos dois primeiros capítulos, a dinâmica do veto é tributária tanto das regras institucionalizadas quanto dos fatores conjunturais que a permeiam. Daí a necessidade de analisá-la em conjunto com indicadores que se relacionem tanto às características próprias de cada projeto de lei, como ao ambiente político que o influencia. Por conta disso, têm-se, como objetivos específicos: I – determinar a quantidade de vetos apresentados pelo Prefeito de Pelotas entre os anos de 2001 a 2008 e a sua respectiva proporção em relação à produção legislativa global do período; II – verificar o tipo (total ou parcial) e a motivação (jurídica, política ou ambas) dos vetos, bem como o posicionamento tomado pela Câmara Municipal frente a cada um deles (manutenção ou derrubada); III – examinar se existe relação entre o veto e padrões característicos dos projetos relativamente à autoria (executiva ou legislativa) e à matéria (administrativa, econômica, honorífica, orçamentária, regulamentária de atividade econômica privada⁶, social e urbanística); IV – averiguar se há correlação entre os vetos e elementos referentes à tramitação do projeto (apreciação em regime de urgência, incorporação de emendas e tempo de tramitação); e V – ponderar se o tempo do

⁶ Abreviadamente, RAEP.

mandato do Prefeito e o apoio da coalizão de governo são fatores que colaboram para a maior ou menor emissão de vetos.

A pesquisa de campo teve como elementos primários de exame, conseqüentemente, todos aqueles projetos de lei que, tendo sido aprovados pela CMP, poderiam ser vetados pelo Prefeito quando do encaminhamento para a sua apreciação no recorte temporal 2001-2008. Na prática, dado o ordenamento jurídico nacional e os preceitos oriundos da Lei Orgânica Municipal (LOM) de Pelotas, tratavam-se de projetos de lei ordinária ou complementar de iniciativa dos poderes Executivo e Legislativo.⁷ No total foram identificados e consultados 950 diferentes projetos de lei, dos quais 64 foram selecionados para uma análise mais detalhada, em virtude de terem sido aqueles que receberam veto.

Os projetos em questão foram procurados, consultados e cotejados em diversas fontes – como no *site* da Prefeitura Municipal de Pelotas (PMP) e no Departamento de Atos Oficiais da Secretaria Municipal de Governo (SMG) –, mas o *locus* principal foi a CMP, especificamente o Arquivo Geral e o Expediente, onde se encontram os processos relativos a esses projetos, e os Livros de Registro dos Ofícios Legislativos. Durante todo o processo de coleta de dados também foram utilizadas como fontes subsidiárias o sistema de informática da Câmara, assim como as atas e as transcrições das sessões legislativas, acessíveis estas no *site* da instituição.

Em termos estruturais a dissertação está organizada em 4 capítulos. O primeiro deles descreve de forma concisa as minúcias do poder de veto enquanto *instituto*⁸ (origem, conceito, histórico e previsão normativa vigente), juntamente com o seu fluxo processual legislativo hodierno no Brasil e em Pelotas. O segundo exhibe o referencial teórico que subsidiou a investigação. Nesse propósito, elenca autores que em seus trabalhos serviram-se do instituto como elemento de análise, e apresenta as três mais significativas abordagens nas quais o poder de veto foi trabalhado como objeto de análise no período pós-CF de 1988, confrontando-as em seus principais pontos em comum e de divergência.

⁷ O projeto também poderia ser de iniciativa popular. Houve um caso, o qual foi enquadrado como de iniciativa legislativa, pelas razões explicitadas no capítulo 3.

⁸ Instituto porque ele constitui-se como “*um conjunto de regras institucionalizadas, as quais regulam a relação entre o Executivo e o Legislativo no campo da produção de leis e, como tal, impõem constrangimentos e limites à ação dos atores em questão*” (GROHMANN, 2003, p.4).

O terceiro capítulo concentra-se designadamente nas questões metodológicas da pesquisa. Nele são descritos os processos de determinação do objeto de análise, escolha das categorias analíticas, modo de operacionalização das variáveis selecionadas, e descrição das etapas procedimentais do trabalho de campo. Já a tarefa do quarto é a de responder ao objetivo central da dissertação. Ele constitui-se no mais extenso e principal capítulo, no qual é apresentada e analisada a parcela da produção legislativa pelotense vetada no período 2001-2008 (por intermédio do cruzamento dos dados relativos aos projetos de lei vetados com as variáveis analíticas), sob a lente do referencial teórico cotejado no capítulo 2.

Capítulo 1 – O Poder de veto

O presente capítulo versa sobre o poder de veto e o modo como ele está disciplinado na CF de 1988 e em dispositivos legais de Pelotas – LOM de 1990 e Regimento Interno da Câmara Municipal de Pelotas (RICMP) de 1984¹ –, com o objetivo de caracterizar o panorama geral em que se processa a análise a ser realizada na sequência da dissertação.

O texto está estruturado em quatro seções. A primeira apresenta o conceito de veto e identifica o papel institucional que ele desempenha como um dos mecanismos do sistema de freios e contrapesos que configuram as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. A seção seguinte promove uma breve resenha da trajetória histórica do poder de veto, desde as suas mais remotas e imprecisas origens – pois variável, conforme o autor –, bem como indica os tipos desenvolvidos ao longo desse período e que foram incorporados aos diferentes ordenamentos jurídicos atualmente existentes. A terceira está voltada à exposição do modo como ele está regulamentado no Brasil, notadamente na Constituição Federal em vigor. A quarta e última cuida dos fundamentos da autonomia legislativa municipal e, em especial, descreve o modo como o poder de veto e o processo legislativo a ele relacionado estão regulamentados em Pelotas.

¹ Ressalva-se desde já a opção pela utilização do Regimento Interno vigente à época dos fatos estudados (o do ano de 1984), e não o vigente atualmente (do ano de 2010), por ter sido aquele que de fato normatizou e constrangeu as ações e as interações dos atores institucionais e políticos estudados.

1.1 O Poder de veto como peça da engrenagem do sistema de freios e contrapesos

Em seu livro *Do Espírito das leis*, ao teorizar normativamente sobre a forma de governo na Inglaterra, Montesquieu (1995) elaborou a *teoria da separação dos poderes*, a qual viria a ser o fundamento para a maioria dos arranjos institucionais dos Estados contemporâneos.

Para o autor, o Estado era um mal necessário: ao mesmo tempo em que deveria ser forte o suficiente para garantir a ordem civil, não poderia ser tão forte ao ponto de manter o cidadão totalmente submisso a ele. Daí a necessidade de garantir prerrogativas do cidadão frente a este poder, assim como a de enfraquecer o Estado internamente, sem, no entanto, deixá-lo fraco externamente. A solução encontrada para contornar essa questão foi dividi-lo em três partes, pois a ideia era que, desse modo, ele continuaria a ser forte em seus relacionamentos externos, mas não tão forte em suas relações internas.

Após essa idealização o Estado passou a ser concebido como uma unidade que se forma a partir de uma diversidade, ele seria a soma de três partes. Entretanto, isto não bastava para assegurar as garantias sociais, era preciso que essas partes possuíssem prerrogativas exclusivas e agissem de forma autônoma entre si. Tornava-se imprescindível que houvesse uma especialização das tarefas desempenhadas, o que fez com que cada uma delas fosse considerada um *poder*.

Acerca das especializações conferidas a cada um deles: ao poder nomeado de Legislativo caberia elaborar as leis; ao chamado Executivo, aplicar essas leis; e, ao intitulado Judiciário, julgar as lides em consonância com as leis criadas pelo Legislativo e aplicadas pelo Executivo. Estes poderes, por sua vez, deveriam apresentar uma natureza moderada, porquanto haveria uma supervisão permanente entre eles. Cada um passaria a puxar para um lado, com a mesma força que os demais – por intermédio de instrumentos de controle recíprocos –, no intuito de manter o Estado em uma posição de estabilidade e de equilíbrio institucional entre cada um dos três poderes que passariam a compor-lhe. Com isso, acabou-se por

moderar o próprio Estado e, por via de consequência, as ações dele para com os cidadãos.²

A respeito da divisão funcional do poder estatal, Rojo (2000, p.106) afiança que ela

se refiere a la *organización de controles recíprocos*. Esta organización permite mantener un determinado equilibrio en la disposición y ejercicio del poder que una sociedad concentra en los órganos que crea para la acción del Estado.

Pela máxima expressa no art. 2º da CF de 1988 – a qual afirma a independência e harmonia entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário –, verifica-se que o Estado brasileiro adotou o princípio da separação de poderes, pelo qual cabe a cada um deles uma função típica³: ao Legislativo a atividade legiferante; ao Executivo a administração pública; e, ao Judiciário, o exercício jurisdicional. Todavia, como o próprio Montesquieu (1995) havia indicado, a previsão de autonomia e de consonância entre os poderes, por si só, não assegura a salvaguarda aos direitos fundamentais e a estabilidade estatal. Por essa razão, dispõe a Carta constitucional de um mecanismo de controle mútuo entre os poderes do Estado – “*um conjunto complexo de delegações cruzadas*” (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p.16) – que permite manter o equilíbrio entre eles. Em termos práticos, conforme se manifesta Ferraz (1994, p.18), “*cada um dos poderes tem, nas suas prerrogativas, as ‘armas’ contra os demais Poderes*”.

Ao conjunto dos diversos instrumentos criados – ou importados – para esse fim, dá-se o nome de *sistema de freios e contrapesos*. De acordo com Moreira Neto (1989), em uma perspectiva analítica do aparato constitucional brasileiro, as *interferências* entre os poderes do Estado, no que toca ao seu objeto, podem ser de quatro tipos: controle de cooperação, de fiscalização, de consentimento e de

² Montesquieu não foi o primeiro a pregar a separação de poderes; antes dele Locke (1978) já havia proposto semelhante arranjo em sua obra intitulada *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. O que de fato distingue e coloca Montesquieu em posição superior a seu antecessor é precisamente a ideia de especificação funcional das atribuições de cada um desses poderes, bem como a auto-limitação estatal por meio de um controle recíproco entre os três poderes, com o objetivo de manter o Estado moderado.

³ Sobre esse mote Moraes (2006, p.389) destaca que a Constituição Federal “*atribuiu diversas funções a todos os Poderes, sem, contudo caracterizá-la com a **exclusividade absoluta**. Assim, cada um dos Poderes possui uma função **predominante**, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras previstas no texto constitucional. São as chamadas funções típicas e atípicas*” (destacado no original).

correção.⁴ O primeiro seria o “*que se perfaz pela coparticipação obrigatória de um Poder no exercício de função de outro*” (MOREIRA NETO, 1989, p.14); o segundo, “*o que se exerce pelo desempenho de funções de vigilância, exame e sindicância dos atos de um Poder por outro*” (Ibidem, p.15); o terceiro, “*o que se realiza pelo desempenho de funções atributivas de eficácia ou de exeqüibilidade a atos de outro Poder*” (Ibid., p.17); e, o quarto, “*o que se exerce pelo desempenho de funções atribuídas a um Poder de sustar ou desfazer atos praticados por um outro*” (Ibid., p.18).

Para que não restem dúvidas em torno da aparente contradição que possa subsistir entre as noções de *poderes independentes e harmônicos* com a de *controles mútuos* entre esses mesmos poderes, Grohmann (2001a, p.86) é esclarecedor:

um poder é independente quando suas prerrogativas são exclusivas, isto é, não são decididas em conjunto com outro poder. Decisão em conjunto significa que um outro poder pode alterar a decisão do primeiro, que não haverá decisão se ambos não cooperarem de alguma forma.

O poder de checar é a capacidade de um poder controlar o outro, suas atividades e decisões. Contudo, não pode substituir ou concorrer para decidir nas funções e prerrogativas assinaladas ao outro poder. Significa a capacidade de impedir a efetividade da decisão tomada ou avaliar e punir os efeitos das decisões tomadas e efetivadas, não de formular alternativas.

Inserido nesse catálogo de dispositivos institucionais está o poder de veto, previsto como atribuição privativa do Presidente da República (e por analogia aos seus congêneres nos planos subnacionais, governadores e prefeitos), reservada expressamente pelo art. 84, inciso V da CF.⁵

⁴ Moreira Neto (1989) não afasta a possibilidade de existência de formas combinadas de controle.

⁵ A título de informação, seguem abaixo exemplos de peças da engrenagem do sistema de freios e contrapesos presentes na CF de 1988.

Controle do Executivo sobre o Legislativo (art. 84, V): “*Compete privativamente ao Presidente da República: [...] V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente*”;

Controle do Executivo sobre o Judiciário (art. 101, parágrafo único): “*Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal*”;

Controle do Legislativo sobre o Executivo (art. 49, V): “*É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*”;

Controle do Legislativo sobre o Executivo e o Judiciário (art. 58, § 3º): “*As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores*”;

Desse modo, apreciado sob um enfoque jurídico, o *poder de veto* pode ser conceituado como a faculdade atribuída a poder diverso daquele que detém a incumbência de exercer a atividade legiferante, de obstar a transformação de um projeto de lei em lei propriamente dita. De forma mais específica, pode ser definido como o “*o poder que se atribui ao Executivo de impedir ou retardar a formação de lei*” (RODRIGUES, 1993, p.26), ou “*o poder de desaprovação total ou parcial exercido pelo Poder Executivo sobre projeto de lei emanado do Poder Legislativo*” (ISERN, 2002, p.88). Circunscrito ao âmbito jurídico brasileiro, o instituto do veto pode ser caracterizado como a manifestação formal exarada pelo chefe do poder Executivo, de discordância em relação a projeto de lei – *lato sensu*⁶ – aprovado no âmbito do poder Legislativo.

Sob um ponto de vista político, contudo, o *poder de veto* é um dos instrumentos pelo quais o chefe do poder Executivo pode opor-se à entrada em vigor de proposta de lei aprovada pelo Legislativo, com a intenção de efetivar e/ou preservar sua agenda de governo. Para Mainwaring e Shugart (2002, p.50), “*el veto es un Poder Legislativo reactivo, en el sentido de que permite al presidente defender el statu quo reaccionando al intento de la Legislatura por alterarlo.*” Tal afirmação se conecta à problemática evidenciada por Sartori (1996, p.173) de “*como se podem fundir as ações de governo e a criação de leis sem grande perda tanto do poder executivo como do legislativo*”, já que a divisão de poderes tende a garantir os mecanismos de controle estatal. Ainda segundo Sartori (Idem, p.174), “*o poder de veto presidencial representa [...] sua defesa contra excessos da ação parlamentar e constitui uma característica típica do presidencialismo*”, o que é corroborado por Isern (2002, p.88), quando este fala que “*o veto, como antítese da sanção, sem dúvida, objetiva coibir os excessos do Poder Legislativo, obrigando-o a reexaminar a matéria impugnada*”. Mas por outro lado, se analisado sob a ótica de um Executivo dominante em relação a um Legislativo submisso no processo de criação de leis,

Controle do Judiciário sobre o Legislativo (art. 102, I, a): “*Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal*”;

Controle do Judiciário sobre o Executivo (art. 103, § 2º, *in fine*): “*As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal*”.

⁶ *Lato sensu* uma vez que engloba tanto leis ordinárias e complementares, quanto leis de conversão.

configura-se como um poder de impedir a atividade legislativa legiferante. Essa asseveração encontra respaldo no argumento de que há, modernamente, uma tendência por parte das democracias, de “*governar por meio de leis [...] O que implica que é impossível governar sem promulgar leis e, portanto, o apoio parlamentar é indispensável para a atividade governativa*” (SARTORI, 1996, p.173).

Por estas razões, seguindo a nomenclatura indicada por Moreira Neto (1989), pode-se dizer que o poder de veto é juspolítico, ou seja, consubstancia-se em um misto de jurídico e político.

1.2 Desenvolvimento histórico do poder de veto

Segundo Britto (1966), os mais antigos contornos institucionais do que viria a ser o *veto legislativo* encontram-se na Grécia monárquica (mais especificamente no seu modo de consulta popular), assim como no *intercessio*, no *auctoritas*, no tribunato da plebe romanos e no *liberum veto* polonês. No entanto, ele atribui o *status* de berço do instituto, nos moldes como hoje o vemos, à Inglaterra do século XV (representada por sua incipiente previsão na Magna Carta). De lá, por volta do final do século XVIII, o poder de veto alcança novos horizontes e “*reaparece, sob várias formas, [...] nos Estados Unidos da América do Norte e na Europa Continental*” (ISERN, 2002, p.71)⁷, de onde então ganha o mundo, carregando consigo as influências institucionais destes territórios, principalmente as norte-americanas e francesas.⁸

É do século XVIII também o imbricamento do poder de veto com a noção de separação dos poderes estatais. Quando da elaboração da *teoria da separação dos poderes* comentada anteriormente, Montesquieu (1995) organizou a tarefa de legislar como atribuição do poder Legislativo que, necessariamente, deveria contar com a participação do poder Executivo. Para ele, caso o poder executivo não detivesse “*o direito de vetar os empreendimentos do corpo legislativo, este último seria despótico porque, como pode atribuir a si o próprio todo o poder que possa*

⁷ É o caso do veto parcial, estabelecido primeiramente na Constituição da Pensilvânia, em 1873.

⁸ Rodrigues (1993) ainda vai além. Valendo-se dos estudos arqueológicos de C. W. Ceram, identifica na civilização *hitita*, império situado à Ásia Menor, por volta de três milênios atrás, as mais longínquas raízes do poder de veto.

imaginar, destruiria todos os demais poderes” (MONTESQUIEU, 1995, p.122). Como consequência, “o poder executivo [...] deve participar da legislação por meio do direito de veto, sem o que seria despojado de suas prerrogativas” (Ibidem, p.123). Como síntese do pensamento de Montesquieu, Moya (2006, p.32), afirma:

a fim de que exista um governo equilibrado, o ramo que tenha a faculdade de estatuir (legislar) não deve ter a faculdade de vetar; e aquele que tenha a faculdade de vetar deve estar impedido de estatuir.

O termo *veto*, de seu turno, conquanto forjado ainda à época do tribunato da plebe (BRITTO, 1966), sempre identificou a faculdade conferida a um dos atores político-sociais de impedir ou de opor-se a uma decisão tomada por outro ator de mesma natureza, quando em disputa pelo poder político, posto que, seguindo-se o pensamento de Britto (1966, p.7), “o veto não é mais do que uma limitação à sua hegemonia”. Como restou explicitado na Introdução, esta caracterização está correta, mas é um pouco ampla, assemelhada àquela formulada por Tsebellis (1997, 2009), razão pela qual a dissertação circunscreve o poder de veto a um atributo do Executivo. Desse modo, características político-institucionais à parte entre a Inglaterra do século XV e os Estados que contemporaneamente o prevêm, o *poder de veto* ainda conserva seu “*caráter de participante no duelo entre os Príncipes e as Assembleias*” (Ibidem, p.12), ou, em termos atualizados, o caráter de partícipe da disputa entre Executivo e Legislativo.⁹

De volta à trajetória pela qual o poder do veto passou ao longo dos anos que separam sua origem de sua previsão atual, decorrente essa dos relacionamentos entre aqueles que criavam e aqueles que aplicavam as leis (BRITTO, 1966), tanto Britto (1966) quanto Rodrigues (1993) delimitam três configurações principais em relação à extensão do instituto.¹⁰

A primeira dessas conformações é o veto *absoluto*. Originária da Grécia monárquica (aproximadamente 350 a. C.) para Britto (1966), mas de estirpe hitita (por volta de 3.000 a. C.) para Rodrigues (1993), sua principal característica é a irrevogabilidade.

⁹ Outro traço marcante do histórico do veto evidenciado por Britto (1966) é a sua transposição de detenção de um ator político-social para outro: na Grécia passa das Assembleias para o povo; na Roma da plebe para o Senado; já na Inglaterra do povo para o monarca.

¹⁰ Guardadas as devidas preferências terminológicas dos autores.

A segunda é o *limitado* ou *interruptivo*.¹¹ De raiz anglo-americana (séculos XVII e XVIII), distingue-se por sua temporariedade. Enquanto o veto absoluto permite ao chefe do poder Executivo pôr termo final ao processo legislativo e impedir definitivamente a transformação de um projeto em lei, o limitado o autoriza a embargar temporariamente (até posterior deliberação legislativa¹²) a conversão da potencial lei em lei. Como se apreende, no tipo limitado é assegurado constitucionalmente ao Legislativo a oportunidade de ratificar a posição manifestada ao aprovar o projeto, o que ocorre quando do necessário exame das razões do veto. Obviamente, a decisão do Legislativo a respeito do veto – a manutenção dele ou a reafirmação da vontade parlamentar – está condicionada aos requisitos institucionais que a disciplinam, sobretudo o quórum para a votação.¹³

Já a terceira delas é o *translativo* ou *restitutório*. De ascendência alemã (século XX), consubstancia-se na prerrogativa de procrastinar a colocação de uma nova norma no ordenamento jurídico vigente por meio da transferência, por parte do chefe de Estado, de seu poder de veto em relação ao projeto de lei aprovado pelo Legislativo. Esta transferência, regra geral, é popular ou oligárquica (BRITTO, 1966), estando mais ligado ao veto de índole política.

Passado o foco à questão formal, duas são as maneiras pelas quais o chefe do poder Executivo pode fazer uso do seu poder de veto: tácita ou expressa. A forma tácita é vislumbrada por meio do veto de bolso (*pocket veto*) do modelo norte-americano (resultante da inação presidencial frente a projeto de lei levado a sua apreciação, caracterizando-se pela postura de termo final à proposta, sem possibilidade de retorno à deliberação legislativa). Já a forma expressa, conforme sua extensão, manifesta-se por meio do veto total (*package veto*) e do veto parcial (*line item veto* ou *selective veto*).

Pela exigência do § 1º do art. 66 da CF de 1988 – de que o Presidente da República, ao efetuar o veto em determinado projeto de lei, comunique ao Presidente do Senado Federal, no prazo de 48 horas, os motivos que o levaram a desse modo proceder –, verifica-se o caráter expresso do veto brasileiro (a

¹¹ É o arquétipo que molda o poder de veto brasileiro, como será detalhado na sequência.

¹² Na maioria das vezes não mais sob um quórum simples, mas sim sob um quórum qualificado.

¹³ Neste ponto Britto (1966) é mais detalhista do que Rodrigues (1993), visto que desdobra o veto denominado *limitado* de sua classificação em três outras formas: suspensivo, qualificado e reenvio. Aqui, porém, preferiu-se não aprofundar tais formas, por considerá-las espécies do gênero limitado.

necessidade de manifestação positiva do Executivo). Ou seja, inexistia no Direito nacional o chamado veto de bolso.

1.3 O Poder de veto no Brasil

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. Quanto ao veto parcial, este já era previsto em alguns estados-membros (RODRIGUES, 1981).

Apesar de ter sofrido uma série de alterações em seu arranjo institucional nas Cartas Magnas que se seguiram (1934, 1937, 1946, 1967, 1988) – com evoluções e retrocessos¹⁴ –, o poder de veto se manteve presente em todas elas.

Em se tratando de referências normativas, Rodrigues (1981) diz que as influências da Carta Imperial eram francesas. Foi somente com a passagem de Império para República que essas passaram a ser norte-americanas, nascedouro do presidencialismo contemporâneo e maior inspiração para o arranjo institucional brasileiro hodierno.

Na vigência da CF de 1988, a qual serve simultaneamente de base e de limitação às legislações subalternas relativas ao tema, o poder de veto encontra seu regramento máximo no Título IV (Da organização dos poderes), do Capítulo I (Do poder Legislativo), da Seção VIII (Do processo legislativo), da Subseção III (Das leis), mais precisamente no art. 66.

¹⁴ Exemplificativamente, se por um lado a Emenda Constitucional nº 17 de 1965 aprimorou o veto parcial ao especificar os elementos textuais passíveis de sua incidência; por outro, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 suprimiu, até a superveniência da CF de 1988, essas mesmas limitações formais que o cingiam a frações individuais da lei.

Pela observância da localização do artigo relativo ao poder de veto no texto constitucional, vê-se a relação direta existente entre esse e o processo legislativo: o âmbito por excelência do veto é o processo legislativo.¹⁵ Segundo Moraes (2006), igualmente ao que ocorre com o veto, a definição do que vem a ser o *processo legislativo* apresenta uma dicotomia classificatória: jurídica e sociológica. Enquanto pela perspectiva jurídica ele é definido como o “conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição” (MORAES, 2006, p.599), pelo prisma sociológico ele é qualificado “como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas” (Idem).

Além disso, não obstante seja o poder de veto uma atribuição legislativa assegurada ao chefe do poder Executivo¹⁶ de interferir na função de criação das leis, esta interferência não é ilimitada nem discricionária. Pelo contrário, ela encontra demarcações formais e materiais para o seu exercício, isso porque: formalmente o veto só pode abranger a totalidade do projeto ou a integralidade de unidades de articulação legais; e materialmente só pode ser aposto mediante a devida fundamentação de suas razões.

Para esmiuçar o instituto do veto no Brasil deve-se, primeiramente, distingui-lo quanto a sua abrangência. Ele pode ser classificado em total ou parcial: a manifestação é total quando o projeto de lei é considerado na íntegra inconstitucional e/ou contrário ao interesse público; e parcial quando a contrariedade apontada cinge tão-somente a integralidade de artigo, parágrafo, inciso ou alínea do projeto apresentado (art. 66, § 2º, CF de 1988). Não pode, porém, a parcialidade recair sobre elementos textuais específicos, tais como frases e palavras, tendo em vista que o veto não serve para alterar a vontade legislativa expressa originalmente (TAVARES, 2003). Ademais, o caráter do veto parcial é negativo, o chefe do Executivo pode tão-somente suprimir texto do projeto de lei, nunca podendo efetuar alteração de natureza positiva, ou seja, acrescentar algo ao texto.

¹⁵ Conforme preceitua o art. 59 da CF de 1988, a terminologia *processo legislativo* abrange os processos de elaboração de: “I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII – resoluções”.

¹⁶ Malgrado ainda haver uma discussão nos meios jurídicos e acadêmicos em torno da definição da natureza jurídica do veto, se executiva ou legislativa, optou-se pela corrente que o considera como uma atribuição legislativa. Dentre outros, podem ser agrupados: Britto (1966) e Cunha (1981) do lado partidário do caráter legislativo do veto; e Rodrigues (1981) e Isern (2002) do lado defensor do caráter executivo do instituto.

A principal vantagem de se contar com a previsão da modalidade parcial do poder de veto é que o chefe do Executivo não fica adstrito a duas opções diametralmente opostas: sancionar ou vetar totalmente o projeto de lei, pois há a faculdade de retirar determinadas partes específicas do projeto, sem ter de se posicionar totalmente contrário à vontade legislativa – manifestada quando da propositura do projeto ou da oposição de emendas –, nem procrastinar ainda mais, em certas situações, o disciplinamento jurídico de determinados assuntos emergenciais que se encontram desprovidos de regulação estatal.

Conforme relata Ferreira Filho (2007), o fator preponderante para a adoção nacional do poder de veto parcial foi a necessidade de contenção da introdução de emendas legislativas, sobretudo incidentes nos projetos de lei orçamentária (as chamadas *caudas* ou *riders*), as quais se consubstanciam em “*disposições que, nada tendo que ver com a matéria regulada no projeto, são nele enxertadas para que o Presidente tenha de aceitá-las, se não quiser fulminar todo o projeto*” (FERREIRA FILHO, 2007, p.198-199). Ironicamente, porém, após ser institucionalizado, o veto parcial necessitou ter seu alcance refinado em função de uma inversão comportamental dos atores políticos. Em sentido contrário aos parlamentares, que procediam a inserções maliciosas nas proposições legislativas, o chefe do poder Executivo passou a retirar indiscriminadamente elementos textuais dos projetos de lei a ele submetidos, o que, em algumas situações, desnaturava toda a ideia principal do projeto aprovado pelo Legislativo.

Quanto à questão motivacional, as razões de veto restringem-se à invocação de inconstitucionalidade e/ou contrariedade ao interesse público. São elas, por conseguinte, de duas dimensões: uma jurídica e outra política.

A primeira das dimensões, a da inconstitucionalidade – ou da juridicidade –, pode ser acionada por meio de dois tipos de contrariedades normativas: formais e/ou materiais. O aspecto formal guarda relação com o cumprimento do conjunto de regras que rege o processo legislativo; com a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; e com a correta competência para a postulação dos projetos de lei conforme o seu conteúdo. Ele se manifesta, portanto, “*quando as normas inferiores são produzidas em desconformidade com o processo legalmente previsto para a sua formação*” (ISERN, 2002, p.19). O aspecto material, por sua vez, mantém correlação com o mérito propriamente dito da proposta de nova lei e a verificação da sua adequação com a ordem jurídica vigente, funcionando como uma instância de

controle de constitucionalidade prévio das leis.¹⁷ Ele expressa-se, conseqüentemente, “*quando a norma inferior contraria, substancialmente, princípio, comando ou preceito constitucional*” (Idem).

A segunda das dimensões, a da contrariedade ao interesse público – ou da *inoportunidade* (BRITTO, 1966) –, está vinculada a um juízo de valor subjetivo por parte do Executivo, dos prós e dos contras em relação aos efeitos que a proposta de lei a ser aprovada pode surtir quando vigente, não havendo parâmetros normativos para nortear sua deliberação.

Como não há nenhum impeditivo normativo para que um veto seja fundamentado tanto em razões de natureza constitucional quanto de conveniência política, três acabam sendo as motivações possíveis para a fundamentação do veto do Executivo: por inconstitucionalidade, por contrariedade ao interesse público, ou por ambas.

No atual sistema legal brasileiro, uma vez cumprido todo o trâmite legislativo, o projeto de lei aprovado pelo Legislativo (também chamado de autógrafo) é encaminhado ao Executivo para que o Presidente o analise e decida se o sanciona ou se o veta. O prazo para tanto é de 15 dias úteis (a contar da data de seu recebimento), e o silêncio presidencial nesse período indica sanção tácita ao projeto (art. 66, § 3º, CF de 1988). Após a emissão do veto, deve o Presidente da República notificar o Presidente do Senado Federal, no prazo de 48 horas, acerca das razões que fundaram sua decisão.¹⁸

É em face dessa dupla exigência constitucional que Ferreira Filho (2007) diz decorrer do veto um caráter composto. Para ele, o veto

compreende [...] dois atos, a manifestação de vontade negativa – a discordância – e a comunicação fundamentada. Assim, aquela, dentro da quinzena, impede a sanção tácita do projeto, mas, somente conjugada com esta, aperfeiçoa o veto, o que deve ocorrer nas quarenta e oito horas seguintes à quinzena. Desse modo, se não houver tempestivamente essa comunicação, o veto não se aperfeiçoou e sancionado estará o projeto (Idem, p.201).

¹⁷ A etapa de controle de constitucionalidade preventivo das leis, ou, melhor dizendo, “*o método pelo qual se previne a introdução de uma norma inconstitucional no ordenamento, [o qual] ocorre antes ou durante o processo legislativo*” (ISERN, 2002, p.65), comporta duas fases: primeiramente através das Comissões de Constituição e Justiça das casas legislativas, quando da instrução processual; e, secundariamente, como supracitadamente referido, por meio do veto do Executivo. Esta perspectiva de análise do poder de veto é a que apresenta maior difusão no universo jurídico.

¹⁸ Depois de emitido o veto, não há possibilidade de retratação.

Indo ao encontro desse argumento, Britto (1966, p.39) entende que “*a justificativa escrita decorre de imposição legal, sem a qual as Câmaras devem desconhecer o ato do Presidente*”.

O fato é que, ao receber o veto do Executivo, seja ele total ou parcial, o projeto de lei aprovado retorna ao poder Legislativo para nova deliberação. Entretanto, nesse retorno, não se discute mais o conteúdo do projeto, mas unicamente os fundamentos do veto sofrido, logo, o que é decidido é a sua manutenção ou a sua derrubada por meio da análise das razões alegadas. Se o veto em questão for do tipo parcial, somente o elemento vetado regressa ao Legislativo, pois os demais dispositivos de pronto recebem a sanção executiva.¹⁹

Ao Congresso Nacional é garantido o prazo de 30 dias (a contar do recebimento do veto) para apreciá-lo em sessão conjunta.²⁰ Para que ele seja rejeitado, a CF de 1988 (art. 66, § 4º) exige a adesão, em votação secreta, da maioria absoluta dos membros do Legislativo – contados separadamente em cada Casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal).²¹ Ao analisar esse quesito, Mainwaring (2002, p.70-71) observa que ele é vantajoso ao Presidente, pois faz com que as ausências ou as abstenções contem a favor do Executivo e aumentem o custo para aqueles que pretendem rejeitar o veto, os quais devem não só convencer os colegas a votarem contra o Executivo, como mobilizá-los para comparecer à sessão. Na prática, portanto, dos três comportamentos possíveis (favorável, contrário e abstenção/ausência), dois beneficiam a vontade do Executivo.

Ao contrário da manutenção, que se opera quando os motivos exarados pelo Executivo são acatados pelo Legislativo, a derrubada se processa quando o veto ao projeto de lei é rejeitado. Nestes casos, o projeto de lei²² é remetido novamente ao Presidente, só que agora não mais para aquiescência, e sim para promulgação (art. 66, § 5º, CF de 1988). Superado o veto parcial, a parte vetada passa novamente a integrar a lei na qual ela diz respeito, conjugando ambas as mesmas regras no que diz respeito à vigência.

¹⁹ Por revestir-se de característica política, o veto é insuscetível de apreciação judicial.

²⁰ Art. 66, § 6º, da CF de 1988: “*Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final*”.

²¹ Na situação atual: 257 votos de deputados federais e 41 de senadores.

²² Isern (2002) diz ser equivocado o emprego da expressão *projeto de lei* no § 5º, do art. 66, do texto constitucional. Seu argumento é de que “*o que se promulga é a lei e não o seu projeto, como pretende o dispositivo referido*” (Idem, p.83).

Especificamente em relação a este ponto, interessante é o questionamento sobre a faculdade de o Congresso Nacional rejeitar parcialmente o veto do Executivo. A esta pergunta retórica, Ferreira Filho (2007, p.200) responde que, no que toca ao veto parcial, *“a apreciação das disposições vetadas há de ser fragmentária e nada obsta que o Congresso acolha as objeções contra frações do projeto e recuse outras”*. Por outro lado, atinente ao veto total (apesar de a resposta ao problema já não ser tão evidente, haja vista a carência de discussões e, conseqüentemente, de argumentos sobre esse aspecto processual do veto), o mesmo autor também entende ser possível, pois *“havendo a possibilidade de veto parcial, o veto total equivale à recusa de cada disposição do projeto”* (Idem, p.202); como consequência *“nada obsta logicamente que o Congresso reaprecie cada disposição do projeto de per si, ratificando umas, rejeitando outras”* (Ibidem). Sobre este mesmo mote, defendendo igualmente o ponto de vista de Ferreira Filho (2007), só que de forma mais genérica, Britto (1966) entende que, por ter o parlamento soberania para decidir, pode ele superar o veto total tanto em sua integralidade quanto em sua parcialidade.

A alternativa que se contrapõe ao veto é a sanção. Tal medida significa a identificação dos interesses entre Legislativo e Executivo, e, regra geral, é por sua incidência que o projeto de lei transforma-se em lei de fato e de direito. Diferentemente do veto, que só se materializa por meio de uma manifestação de vontade formal expressa, a sanção pode ser tanto expressa quanto tácita: ela é expressa quando o Presidente aquiesce com o projeto de lei lhe enviado à deliberação pelo Legislativo, e tácita quando o Presidente não se manifesta sobre o projeto de lei que foi a ele remetido no prazo constitucional de 15 dias úteis, os quais são contados da data de recebimento (art. 66, § 3º, da CF de 1988).

Por ser a sanção, juntamente com o veto, uma das duas possibilidades de manifestação do Presidente quando da etapa do processo legislativo que lhe compete deliberar, em não sendo essa efetuada no momento oportuno, está prescrita a possibilidade de confirmação do projeto de lei aprovado no Legislativo por parte do chefe do Executivo. Mesmo que o Congresso Nacional delibere em reunião conjunta pela superação do veto, o destino processual da nova lei é a imediata promulgação, consoante prescreve o art. 66, §§ 5º e 7º, da CF de 1988.²³

²³ No art. 66, § 5º, verifica-se que *“se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República”*. Na mesma medida, no § 7º, que *“se a lei não for*

1.4 O Processo legislativo nos municípios e o poder de veto em Pelotas (RS)

Consoante Isern (2002), vige no ordenamento jurídico do Estado brasileiro – enquanto República Federativa na qual fazem parte de forma indissolúvel a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios – um sistema de repartição de competências entre as entidades federativas. Por tal sistema

a União é dotada de poder soberano, os Estados dispõem dos poderes residuais ou remanescentes, entendendo-se como tais tudo o que não tiver contido entre os poderes da União ou dos Municípios, ou que não lhes foi vetado pelo Código Fundamental. Os Municípios estão dotados de todos os poderes inerentes à faculdade de dispor sobre tudo aquilo que diga respeito aos interesses locais. Tais interesses locais são os que dizem respeito às necessidades imediatas do Município, tendo influência sobre as necessidades gerais (ISERN, 2002, p.158-159).

Apesar da autonomia dos entes municipais estar fundamentada em quatro competências:

(a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; (b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do prefeito e dos vereadores às respectivas Câmaras Municipais; (c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; [e] (d) capacidade de auto-administração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local) (SILVA, 2007, p.302);

no campo da chamada *autonomia normativa* (SILVA, 2007), pelo mandamento do princípio da *simetria constitucional*, as regras atinentes ao processo legislativo devem estar em consonância com o disposto na CF. De acordo com Bernardi (2009), os princípios constitucionais regedores do processo de elaboração das normas jurídicas elencadas nos incisos I a V do art. 59 da CF de 1988 (emendas à Constituição; leis, complementares, ordinárias e delegadas; e MPs), aplicam-se aos demais entes federativos, ressalvadas suas peculiaridades institucionais.²⁴ Consonância, entretanto, é diferente de identidade, logo, não quer a CF que o procedimento legislativo seja o mesmo nos três níveis, mas sim que haja por parte

promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo”.

²⁴ Esse também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

deles a observação “*a esses princípios naquilo que couber, o que significa que as espécies de regras jurídicas previstas para a União poderão ser adotadas pelos demais entes federados. Cabe a cada ente, na sua autonomia, adotá-las ou não*” (BERNARDI, 2009, p.48).

Durante o processo legislativo de criação de leis na esfera municipal igualmente é imperativa a observação da Constituição do respectivo estado-membro a qual pertence o município²⁵, e da Lei Orgânica, haja vista as leis, genericamente consideradas, terem de se adequar de forma cogente ao arcabouço jurídico como um todo, mantendo-o uno e coeso.

Pelo conjunto das informações acima expostas, tem-se que, para o exercício em nível municipal da capacidade de produzir legislação sobre assuntos de sua respectiva competência material e territorial, é imprescindível a passagem da proposta de legislação por um processo legislativo, com a devida observação dos pré-requisitos procedimentais previstos institucionalmente nas Cartas constitucionais e nos estatutos orgânicos: os chamados procedimentos legislativos, os quais variam segundo a espécie normativa a ser criada.

De forma mais descritiva para o caso pelotense no corte temporal analisado, os marcos jurídico-institucionais que regulam o relacionamento Executivo-Legislativo pertinentemente ao uso do veto no âmbito do processo legislativo são: a LOM de 1990 e o RICMP de 1984. Não obstante, os contornos institucionais que delineiam o instituto no município de Pelotas são os mesmos do nível federal (decorrência do princípio da simetria constitucional), com uma única exceção: a votação que aprecia o veto é secreta no âmbito federal e aberta no municipal. O quadro 1 é ilustrativo dessa similaridade.

²⁵ Art. 29 da CF de 1988: “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos”.

Aspectos relacionados ao veto	Brasil	Pelotas
Razões de veto	Inconstitucionalidade e/ou contrariedade ao interesse público	Inconstitucionalidade e/ou contrariedade ao interesse público
Abrangência do veto	Total ou parcial	Total ou parcial
Prazo executivo para análise do projeto de lei	15 dias úteis	15 dias úteis
Prazo executivo para a comunicação do veto ao Legislativo	48 horas	48 horas
Prazo legislativo para reflexão sobre as razões do veto	30 dias	30 dias
Forma de votação do veto	Secreta	Aberta
Quórum para derrubada do veto	Maioria absoluta	Maioria absoluta

Fonte: CF de 1988; LOM de Pelotas de 1990

Quadro 1 – Comparação entre os regramentos incidentes sobre os principais aspectos do poder de veto no Brasil e em Pelotas/RS

Conforme a LOM de Pelotas (art. 86, *caput*) uma vez ultimada a votação necessária à aprovação do projeto de lei na esfera legislativa, este é encaminhado ao Prefeito para seu assentimento ou recusa no prazo de 24 horas (a contar da votação final). O Prefeito pode fazer uso do seu poder de veto no prazo de 15 dias úteis (computado a partir da oportunidade em que recebeu o autógrafo), em extensão total ou parcial. Vetado o projeto, a obrigação do chefe do Executivo passa a ser a comunicação ao Presidente da Câmara de Vereadores das razões que motivaram a recusa à sanção (se jurídica, política ou ambas), até o limite de 48 horas após a emissão do veto.

Retornado o projeto à Câmara Municipal, o prazo legislativo para reflexão sobre as razões do veto é de 30 dias²⁶, considerando-se mantido o veto caso não ocorra a deliberação dentro desse tempo (art. 86, § 5º, da LOM de Pelotas). O quórum exigido para a rejeição é a maioria absoluta dos membros²⁷, a discussão é única, e, como indicada anteriormente, a forma de votação é aberta. Na hipótese de derrubada, o procedimento orgânico previsto é o envio do projeto de lei²⁸ ao Prefeito, em até 24 horas do término da votação, para promulgação. Se passadas 48 horas

²⁶ Independentemente de ele ter ou não recebido parecer nesse prazo, o qual é contado a partir da data de devolução do projeto à Casa Legislativa.

²⁷ Já o quórum para abertura de sessão para votação sobre o veto é de 2/3 dos vereadores (art. 56, § 2º, do RICMP).

²⁸ Ou da própria lei, como já corrigido anteriormente por Isern (2002).

do recebimento, o Prefeito se manter silente²⁹, assistirá o mesmo prazo, agora ao Presidente da Câmara Municipal, para efetivar a promulgação.

O § 6º do art. 86 da LOM de Pelotas versa sobre as hipóteses de vetos emitidos quando do recesso parlamentar. Nessas situações a comunicação das razões de veto pelo Prefeito não é feita ao Presidente da Câmara de Vereadores, mas sim à Comissão Representativa, a qual convocará de forma extraordinária a Câmara para apreciá-lo.

Os demais procedimentos relativos à dinâmica do veto no município de Pelotas encontram-se no RICMP, dispositivo responsável pela orientação e organização das atividades legislativas mais específicas, como é o caso: da necessidade de passagem do veto por comissão(ões) temática(s); da posição por ele ocupada dentre as prioridades da *ordem do dia*; e da não possibilidade de adiamento de sua votação.

* * *

O capítulo buscou caracterizar o poder de veto em sentido amplo, com vistas a consolidar o campo em que será desenvolvida a análise específica. Desse modo, apresentou o conceito de veto e enfatizou o papel que ele desempenha como um dos elementos do sistema de freios e contrapesos no Estado moderno. Na mesma medida, indicou alguns elementos relativos à trajetória histórica do veto e distinguiu os seus tipos, ainda que não existentes no modelo brasileiro. Finalmente, buscou detalhar o modo como ele está disciplinado nos ordenamentos jurídicos nacional e local, para isto baseando-se na CF de 1988, na LOM de Pelotas e no RICMP. Cumprida a meta descritiva que se propôs para este capítulo, na sequência do trabalho o foco deixa de ser o poder de veto enquanto instituto juspolítico, e passa a ser o poder de veto enquanto elemento e objeto de análise da Ciência Política brasileira no pós-CF de 1988.

²⁹ “Rejeitado o veto, o projeto será enviado ao Prefeito, dentro de no máximo 24 (vinte e quatro) horas após a votação, para promulgação dentro de 48 (quarenta e oito) horas após o recebimento. O silêncio do Prefeito, decorrido este prazo, implica em sanção, cabendo ao Presidente da Câmara Municipal promulgá-la dentro das 48 (quarenta e oito) horas próximas”. Sendo este o teor do art. 86, § 4º, da LOM de Pelotas, é equivocado atribuir o efeito *sanção* ao silêncio do Prefeito na situação descrita. Isto porque, a sanção, bem como o seu reverso, o veto, somente podem ser emitidos em uma única situação específica, qual seja a do art. 86, *caput*, da LOM de Pelotas.

Capítulo 2 – O Poder de veto na Ciência Política brasileira

De forma a melhor ilustrar o quadro teórico relativo ao poder de veto aludido na Introdução, este capítulo se propõe a delinear um panorama do modo como a Ciência Política o tem abordado na vigência do atual ordenamento jurídico nacional. Para isto, na primeira seção, seleciona estudos que o tomaram como *elemento de análise*, ou seja, aqueles nos quais o poder de veto é referenciado de forma acessória ao objeto de exame principal dos seus respectivos autores. As seções seguintes enfocam pesquisas nas quais ele é objeto de análise, isto é, aquelas cujos autores se debruçaram especificamente sobre o instituto, quais sejam: Grohmann (2003), Lamounier (2005) e Moya (2006). Na segunda buscam-se evidenciar, em cada uma dessas abordagens: os enfoques escolhidos, as hipóteses trabalhadas, os métodos empregados, bem como os resultados obtidos. Já na terceira seção a intenção é confrontar teoricamente as abordagens evidenciadas, de modo a verificar o quanto contribuíram para o avanço dos estudos acerca da instituição *veto* e, por conseguinte, das relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

2.1 O Veto do Executivo como elemento de análise da Ciência Política brasileira

Nesta seção foi adotada prioritariamente a ordem cronológica de publicação, a contar da promulgação da CF de 1988, como guia para a apresentação dos trabalhos selecionados que fazem referência ao poder de veto.

Inserto no campo do Direito, mas em diálogo com a Ciência Política, Moreira Neto (1989) aloca o poder de veto no conjunto dos elementos ditos de *controle de cooperação* por parte do poder Executivo sobre o poder Legislativo. Em sua taxionomia tripartite dos métodos constitucionais de interferência entre os poderes estatais, composta pelas técnicas da *partilha*, da *interferência* e da *delegação*¹, o *controle de cooperação* seria espécie do gênero *interferência*.

A principal contribuição desse estudo para com a presente pesquisa é a exclusão do veto como um dos pontos constitucionais de fricção entre os poderes Executivo e Legislativo, pois, em se considerando o veto como a manifestação formal de conflito entre esses poderes, a causa para tal acontecimento não seria de natureza institucional, mas sim política.

No momento em que compara as diferentes regras constitucionais relacionadas ao poder de veto nos períodos democráticos de 1946-1964 e pós-CF de 1988, para sustentar seus argumentos relativos à patronagem e ao poder de agenda na política brasileira (entremeio a segunda metade da década de 1990), Santos (1997) cruza a discussão teórica sobre o instituto ao hierarquizar o poder de veto segundo sua extensão. Em seu entendimento, o tipo parcial é uma arma mais poderosa do que o tipo total, isto

porque impõe aos deputados [– parlamentares em geral –] levar em conta a preferência do Executivo não apenas em relação a proposições legislativas como um todo, mas também em cada artigo e parágrafo de um projeto, e concede ao presidente [– chefe do poder Executivo –] a prerrogativa de interferir nos acordos intralegislativos de apoio mútuo (SANTOS, 1997, p.479).

Não obstante, para além do escalonamento em termos de presteza dos tipos total e parcial, vê-se em Santos (1997) uma embrionária conexão entre o veto e as práticas de apoio mútuo, correlação essa que será mais pormenorizadamente trabalhada por Grohmann (2003) e Lamounier (2005), como será detalhado na próxima seção.

Pereira e Mueller (2000), do mesmo modo, comentam muito brevemente sobre o instituto do veto na parte inicial da proposta teórica de predominância do poder Executivo no ambiente de criação das leis. Com base na classificação dos

¹ A primeira dessas técnicas visa à descentralização do poder do Estado; a segunda, o controle recíproco dos Poderes do Estado; e, a terceira, “a **agilização** do poder do Estado, por considerações pragmáticas governativas” (MOREIRA NETO, 1989, p.11) (destacado no original).

poderes constitucionais do Presidente brasileiro estabelecida por Mainwaring e Shugart (2002), eles reafirmam o poder de veto como poder reativo do chefe do Executivo, utilizado para a manutenção do *status quo* ou da vontade executiva.

Quando discorre sobre a questão da separação de poderes em países presidencialistas da América Latina, Grohmann (2001a) igualmente cruza a temática ao falar dos três planos de poderes disponibilizados ao Executivo e ao Legislativo, os quais repercutem diretamente no maior ou menor equilíbrio (ou desequilíbrio) institucional entre os poderes constituídos. De acordo com o autor, o veto se apresenta como um dos *poderes de checagem* que “*permitem a um poder obstaculizar as ações e decisões do outro*” (GROHMANN, 2001a, p.88).

Em outro de seus trabalhos – cujo enfoque recai na análise do processo legislativo riograndense no período 1995-1998 –, ele chama essa mesma capacidade de bloqueio de *poder de decisão*, traduzido “*pela força de cada um [dos poderes do Estado] para enfrentar o poder do outro*” (Idem, 2001b, p.123).² Ademais, argumenta que o desfecho dos projetos de lei e dos vetos depende das negociações realizadas entre Executivo e Legislativo, conforme os interesses que cada um deles deposita na aprovação ou rejeição dos projetos e na manutenção ou derrubada dos vetos. Na verdade, o veto responderia mais decisivamente a uma relação governo-oposição do que propriamente a uma disputa entre poderes. Por este ponto de vista, ele serve tanto ao chefe do poder Executivo como meio de elevação do quórum para que o Legislativo decida quanto oferece

n grau de liberdade para que os membros do Legislativo desempenhem não apenas o papel de co-autores das políticas e das leis, mas também o de agentes de interesses e vocalizadores de problemas e denúncia (Ibidem, idem, p.137) (destacado no original),

deixando a cargo daquele a responsabilidade pela postura de termo final aos projetos por esses iniciados.

Especificamente no que diz respeito à possibilidade de rejeição do veto por parte do Legislativo, Grohmann (2001b) destaca uma relevante serventia do dispositivo institucional: a de ser um indicador de predominância do Executivo no âmbito da produção de leis. Logo, enquanto a manutenção do veto pelo Legislativo

² É de se frisar que o poder de decisão executiva consubstanciado no poder de veto brasileiro é relativo, pois a eficácia encontra-se condicionada a uma nova deliberação por parte do poder Legislativo acerca da manutenção ou rejeição do veto aposto.

seria uma vitória do Executivo em decorrência da preservação de sua vontade manifesta, a derrubada refletiria uma derrota do Executivo em face da não consecução de mobilização de uma maioria parlamentar suficiente para alcançar o quórum necessário à manutenção.

Domingues (2001) e Santos (2001) também se referem acessoriamente ao instituto, quando de suas análises sobre o poder Legislativo nos estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, respectivamente. Dos pontos em comum entre os dois artigos, interessa à investigação em tela as apreciações das produções legais dos estados-membros, vez que delas decorrem os comentários sobre o poder de veto.

Embora sintético em sua exploração acerca dos vetos ocorridos entre os anos de 1995 a 1998 na Assembleia Legislativa capixaba, pois limitada a apenas uma subseção de seu artigo, Domingues (2001) contribui significativamente às pretensões desenvolvidas neste capítulo ao condensar os dois pontos de vista teóricos existentes sobre a questão da intensidade de uso do poder de veto pelo chefe do poder Executivo. Para ele,

usado de forma intensa o veto [...] aponta para a existência, seja de um conflito de preferências políticas entre o Executivo e o Legislativo, seja de uma disputa de jurisdição entre os dois poderes. O uso pouco intenso do direito de veto, por sua vez, pode indicar uma coincidência de preferências políticas entre a maioria do Legislativo e o chefe do Executivo, ou um alto grau de consenso entre os dois poderes quanto à jurisdição de cada um na produção da legislação (Idem, p.98).

Além dessa manifestação, Domingues (Ibidem, p.99) ressalva a possibilidade de observação dos resultados das análises dos vetos, por parte do Legislativo, como referência de suas “*condições de sustentar suas preferências quando elas distam significativamente daquelas do Executivo*”, o que, embora em outros termos, é igualmente destacado por Grohmann (2001b).

Santos (2001), ao seu turno, utiliza o índice de vetos derrubados na Assembleia Legislativa fluminense no período 1995-1998 (26,6% dos casos) para reforçar seu argumento concernente à existência de uma agenda de trabalho própria do poder Legislativo, uma vez que o número de rejeições vislumbrado corresponde à ratificação da preferência legislativa sobre a predileção executiva.

Com um tratamento analiticamente diferenciado em relação aos autores precedentes (por não apenas tangenciar a temática sob exame), Felisbino (2003) aloca o exame do poder de veto do chefe do Executivo como um dos objetivos

específicos de sua dissertação, cujo escopo é analisar comparativamente a dinâmica da relação Executivo-Legislativo em Mogi Mirim (SP), em dois momentos democráticos distintos (1960-1963 e 1997-2000), sobretudo o processo decisório municipal. Ao tomar como objeto de investigação os processos legislativos abrangidos pelos dois cortes temporais selecionados, o autor aborda o poder de veto em duas ocasiões distintas: na primeira quando discorre acerca das fases do processo legislativo local; na segunda quando o confronta com o que chama de *poder de obstrução*³ do Legislativo.⁴

Indo ao encontro das supracitadas opiniões de Grohmann (2001b) e Domingues (2001), relativamente aos sentidos atribuídos aos vetos rejeitados pelo Legislativo, Felisbino (2003, p.199) entende que se por um lado o poder de veto serve ao Executivo “*para impedir a expressão de preferências e ações políticas dos parlamentares*” (e, com isto, manter o *status quo*), por outro o veto *point* permite ao Legislativo contrabalançar institucionalmente a ação executiva, porque o não acolhimento do veto por parte do plenário da Câmara de Vereadores pode ser visto como um indicativo da frustração das pretensões executivas e, por conseguinte, de conflitos pontuais entre os atores políticos (os quais se encontram, assim, em equilíbrio institucional).

Para além desse mote, o autor ainda ressalva a correlação existente entre o quórum estabelecido para a apreciação legislativa do veto (no caso, a rejeição) e o controle executivo do Legislativo. Nos próprios termos, “*o aumento ou a diminuição do quórum [...] funciona como um indicador de maior ou menor influência legislativa do chefe do Executivo*” (Idem, p.199).

Ricci (2003), em sua explanação quanto ao teor da produção legislativa nacional, além de demarcar o veto como um dos três resultados a que podem chegar os projetos de lei apresentados ao Legislativo Federal⁵, rememora-o como indicativo de fricção entre Executivo e Legislativo. Tal atrito teria, porém, uma peculiaridade: como a maioria dos vetos totais examinados incidiu sobre projetos de lei iniciados em legislaturas anteriores a de sua ocorrência, conclui o autor que o

³ Esse *poder de obstrução* (ou veto *point*) nada mais é do que a prerrogativa conferida ao Legislativo de rejeitar o veto apostado pelo Executivo em momento ulterior do processo legislativo.

⁴ É no segundo desses momentos que se encontram as mais importantes contribuições do autor para com o presente trabalho: seus dados empíricos advindos de uma unidade subnacional de mesma natureza, os quais permitem no capítulo 4 a realização de aproximações estatísticas entre as unidades federadas e o Brasil.

⁵ Os outros dois seriam a *aprovação* e a *rejeição*.

desentendimento entre os poderes evidenciado por intermédio dos vetos totais não seria atual (da legislatura instaurada à época da aposição do veto), mas sim *antigo*, envolvendo Presidente e parlamentares de legislaturas diferentes.

A partir dessa constatação, ele questiona a proficuidade do veto como “*expressão de uma tomada de decisão do presidente, devido à escolha estratégica do Congresso de não assumir a responsabilidade pela rejeição, por exemplo, de propostas altamente populares*” (Idem, p.716); e, de imediato, argumenta que “*poder-se-ia supor que o veto total sinaliza a decisão do Congresso de deixar ao presidente o ônus da decisão final negativa sobre projetos altamente consensuais, mas inviáveis do ponto de vista prático*” (Ibidem). Ou seja, o veto total seria um comportamento executivo esperado por parte do Legislativo em decorrência da ação de jogar para a plateia (eleitorado/opinião pública).

Na sequência figura Caetano (2005), autor que estudou as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no município de São Paulo (SP). Com o objetivo de analisar a construção de maiorias e a determinação da agenda legislativa naquela municipalidade, utiliza o poder de veto como um dos indicadores analíticos para a questão da identificação do domínio da agenda da Câmara Municipal. Dos resultados por ele encontrados, destaca-se a constatação de acatamento das preferências do Prefeito por parte dos vereadores, em face do baixo índice de derrubadas incidentes nos projetos por eles iniciados.

Ao evidenciar a conjuntura existente por detrás do significado do *poder presidencial*, quando do exame do sucesso e do fracasso dos presidentes brasileiros na aprovação de suas agendas governamentais⁶, Diniz (2005) fala que o veto está inserido no aparato instrumental de barganha que operacionaliza “*os jogos estratégicos que os atores políticos jogam*” (Idem, p.336). Como consequência dessa inserção, tem-se que

o processo de formação da legislação através do uso do poder de veto ocorreria através da: 1) antecipação das possíveis ações presidenciais; 2) de ameaças de veto; e 3) dos próprios vetos (através da reconsideração da proposição legislativa) (Idem).

⁶ Amparada no trabalho de Cameron (2000).

No que toca à antecipação do comportamento presidencial, o argumento de Diniz (2005) já havia sido precedido tanto por Santos (1997) quanto por Grohmann (2001b). Para o primeiro, *“o poder de veto [...] é uma forma de interferência legislativa indireta. Sua existência significa que os legisladores devem, de alguma forma, antecipar o desejo do presidente com relação à determinada matéria”* (SANTOS, 1997, p.479). Para o segundo,

diferentes formatos institucionais permitem ao Legislativo antepor-se aos vetos. Esses diferentes formatos variam no grau de intervenção sobre as propostas vetadas [...] e no grau de dificuldade em superar o veto (GROHMANN, 2001b, p.123).

Tais argumentos devem-se ao fato de que, em determinadas situações, a simples antecipação do posicionamento a ser tomado pelo Presidente em relação ao projeto ainda em trâmite legislativo, pode influenciar o desfecho que ele terá (LAMOUNIER, 2005). Britto (1966) entende que a ameaça de veto trata-se de um poder derivado do poder de veto. Já sobre sua eficácia, Cunha (1981, p.79) fala que *“a ameaça de veto, por si só, pode ser tão efetiva quanto o próprio poder de vetar”*⁷; basicamente, por indicar a necessidade de não só conseguir a aprovação do projeto de lei por um quórum simples, mas igualmente de alcançar um quórum qualificado para ultrapassar o veto a ser enfrentado.

Um ponto em específico realçado por Diniz (2005) – o qual encontra correlação nos trabalhos de Grohmann (2001b), Domingues (2001) e Felisbino (2003) – vem ao encontro da presente abordagem: a de que a derrubada do veto é um indicador de derrota do Executivo frente ao Legislativo. Nas palavras da autora: *“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”* (DINIZ, 2005, p.339).

Esta opinião é compartilhada por Ruggiero Junior (2005), para quem a interpretação das derrubadas dos vetos é um indicativo de instabilidade política entre o chefe do Executivo (Prefeito, na pesquisa do autor) e o Legislativo (a Câmara de Vereadores), eis que a contraposição legislativa sinaliza que o Prefeito foi sobrepujado em sua posição firmada no momento em que vetou o projeto.

⁷ Para Cunha (1981), que se preocupou especialmente com a questão do respeito à técnica legislativa (ainda sob a égide da Constituição de 1967), o veto se apresenta simultaneamente como aparelho de justaposição de forças estatais e instrumento de fiscalização do processo legislativo.

Ruggiero Junior (2005) – a propósito, de forma similar a Felisbino (2003), tanto no objeto de análise como na recorrência ao instituto do veto –, examina o processo decisório político-institucional (e também partidário) no município de Araraquara (SP), em dois momentos diferentes (1997-2000 e 2001-2004).⁸ Ao investigar o relacionamento dos poderes municipais por meio do processo legislativo, analisa três questões: o nível de equilíbrio existente entre os poderes locais; o desempenho do Executivo; e a atuação do Legislativo por intermédio do comportamento individual de seus componentes. Nesta senda, o veto é estudado como um dos elementos analíticos da produção legal ordinária, e apresentado pormenorizadamente em face de sua ocorrência fática como um dos desdobramentos possíveis de parcela da produção legal do município pesquisado.

Com a finalidade de ponderar a respeito das polarizações política e partidária no Rio Grande do Sul (no período 1995-2001), Grohmann (2006) investiga a arena processual legislativa e, mais uma vez, transpassa o tema aqui tratado. Através das evidências interacionistas entre o governo do Estado e a Assembleia Legislativa, na passagem de um governo com apoio parlamentar majoritário para um com base minoritária, o autor vislumbra a confirmação de sua hipótese de que o decréscimo do número de projetos de autoria do Executivo votados em plenário, conjugado à ampliação da incidência de vetos e o incremento no número de derrubadas, são demonstrações de incapacidade política de consecução de acordos na tomada de decisões relacionadas à produção de leis por parte dos poderes Executivo e Legislativo, as quais, por sua vez, configuram um quadro de polarização entre esses.

Um recurso utilizado pelo autor para dimensionar quais governos⁹ foram mais “*contrariados em suas preferências*” (Idem, p.350) chama a atenção: a contabilização das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas pelo governo do Estado em desfavor da Assembleia Legislativa. O ingresso judicial de tais ações evidenciaria quais foram os revezes sofridos pelo Governador no campo do processo legislativo, e, como corolário, os governos mais derrotados em relação às preferências dos deputados.

⁸ Os dados estatísticos abrangem, contudo, somente os três primeiros anos de cada um dos governos selecionados como marcos temporais de exame.

⁹ Dentre os quatro examinados designadamente para esse exercício teórico (do ano de 1986 até o mês de março de 2002).

Por derradeiro, em texto dedicado a identificar e descrever alguns dos fatores determinantes do processo decisório do estado de Santa Catarina, Tomio (2006) examina as Medidas Provisórias, as iniciativas e as decisões legislativas sobre ele incidentes. Nessa tarefa, além de registrar o veto como um dos poderes legislativos delegados ao chefe do Executivo catarinense, chancela a possibilidade de utilização do veto (sobretudo o tipo parcial) como um amplificador da “*capacidade dos governadores aproximar [sic] a redação final das leis de suas preferências, obrigando os legisladores a barganhar suas preferências com o executivo*” (Idem, p.101).

Empiricamente o autor constatou que a formação de uma base parlamentar majoritária não garante ao Governador a certeza da sustentação da totalidade de suas preferências (seja na aprovação de um projeto, seja na manutenção de um veto total). Por conta disso, haveria a corroboração da autonomia entre os poderes (e não uma subordinação do Legislativo ao Executivo), e a necessidade de negociações políticas entre ambos no que diz respeito ao processo legislativo.

De toda essa diversidade de perspectivas teóricas e comentários tangenciais colacionados, a principal contribuição que se extrai é a evidência da existência de uma duplicidade de pontos analíticos derivados do uso do veto: a emissão e a apreciação. Tanto o tempo da oposição do veto, quanto a ocasião de seu exame, são momentos de manifestação de preferências por parte dos poderes Executivo e Legislativo. Ao vetar um projeto de lei, o chefe do poder Executivo demonstra sua discordância em relação ao produto da atividade legiferante do poder Legislativo, a qual, em tese, é a expressão de sua vontade. Já o poder Legislativo, ao derrubar o veto apostado pelo Executivo, reafirma o ponto de vista manifesto quando da aprovação do projeto de lei na seara processual legislativa. De qualquer forma, nessas situações em que os pontos de vista são divergentes, há necessariamente a preterição de uma das preferências envolvidas, importando, de tal modo, em um quadro de perda para um dos poderes, e de vitória – na aprovação de um item da respectiva agenda (seja a de governo, seja a legislativa) – para o outro.

2.2 Abordagens sobre o veto do Executivo na Ciência Política brasileira

Como se procurou expor na seção anterior, muitos são os autores que em suas análises falam acerca do poder de veto. Contudo, poucos são aqueles que o colocam em posição de objeto específico de análise dos fenômenos políticos nacionais, com as suas decorrentes implicações metodológicas. Na tentativa de suprir a marginalização da instituição do veto no campo da Ciência Política brasileira, alguns pesquisadores resolveram voltar a ele suas atenções, notadamente como vigente na atual Constituição brasileira.

A pesquisa identificou sete abordagens que o trataram como objeto de análise, quais sejam as de: Grohmann (2003), Lamounier (2005), Moya (2006, 2007 e 2010), Viana, Azevedo e Silva (2009), e Hetsper (2010). Dessas, quatro foram descartadas por entender-se que, na hipótese de não serem analisadas, não comprometeriam o estabelecimento de um referencial teórico robusto para as pretensões da pesquisa: a de Hetsper (2010), em razão de apresentar uma abordagem do tipo teórico-metodológico distinto da proposta neste trabalho; a de Viana, Azevedo e Silva (2009), por carecer de um diálogo amplo com o referencial teórico disponível; e os dois últimos trabalhos de Moya, sendo o de 2007 por não fornecer argumentos importantes novos em relação ao primeiro trabalho do autor sobre o tema, e o de 2010 por causa do caráter inconcluso da investigação. Desse modo, a escolha recaiu sobre três teses: os trabalhos de Grohmann (2003), Lamounier (2005) e Moya (2006).

Especificamente atinente a esses três autores, é importante salientar que não foram as simples adoções do poder de veto como objeto de análise de suas respectivas abordagens que os destacaram dos demais autores, até mesmo porque, muitas das coisas ditas e/ou afirmadas por eles acerca do poder de veto enquanto instituto juspolítico não são propriamente novidades. O que de fato os distingue é a construção de todo um referencial teórico voltado à fundamentação de uma realidade sensível, a realização de pesquisas específicas para comprovar as serventias/peculiaridades atribuídas ao instituto.

Assim sendo, o autor que deu fim à sequência de referências marginais sobre o poder de veto foi Luis Gustavo Mello Grohmann, com seu trabalho intitulado *O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000*, apresentado como tese de

Doutorado em Ciência Política ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), no ano de 2003.

Em sua tese, como o título indica, ele procede a um estudo comparativo do veto do Executivo no Brasil nos períodos compreendidos entre os anos de 1946-1964 e 1990-2000, tendo por objetivo romper o entendimento até então dominante na literatura – preponderantemente a norte-americana –, de que a ocorrência do veto, apesar de não ser um acontecimento excepcional, revestir-se-ia da característica da imprevisibilidade.

Nessa tarefa, opta por utilizar a Teoria da Escolha Racional e a Teoria dos Jogos para criar um modelo de jogo do veto que permita definir as razões para a ocorrência e a dinâmica de operacionalização do veto, assim como conhecer o reflexo do arranjo institucional no comportamento dos atores políticos envolvidos.

Como resultado principal, obtém a superação do paradoxo de que o veto ocorreria, apesar de não ser previsto. Isso graças à admissão, em seu modelo, da existência de jogos ocultos (*nested games*), exogenamente situados em relação à arena do veto, os quais oferecem ganhos aos atores políticos em disputa, de forma conexa e aditiva¹⁰, bem como devido à consideração do mecanismo do apoio mútuo (*logrolling*) como variável interveniente (sobretudo no que se refere à incidência e à sustentação dos vetos).¹¹

Além disso, delimita o papel ocupado pelas variáveis interligadas, *quórum de derrubada*, *maiorias governamentais* e *disciplina partidária* no processo do veto, enfatizando seus contributos para o resultado final deste. É com base no quórum estabelecido para a derrubada do veto que as ações do Presidente e das lideranças partidárias se organizam no sentido de formar coalizões majoritárias eficientes, as quais, por sua vez, são asseguradas por intermédio do disciplinamento partidário.

Na esteira da abordagem de Grohmann (2003) vem a de Leonardo Alves Lamounier, denominada *Poder de agenda, poder de veto e relações executivo-legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica*, defendida em 2005, junto ao Programa de Doutorado em Ciências

¹⁰ Explicado de outra forma, o conceito elaborado por Tsebelis (1998) também pode ser definido como a rede de jogos vivenciada concomitantemente pelos parlamentares em outras arenas, as quais alteram a percepção dos ganhos obtidos na dimensão legislativa.

¹¹ Por apoio mútuo compreende-se “o conjunto articulado de ações que beneficia a todos os seus atores, principalmente aqueles que se abrigam no Legislativo” (GROHMANN, 2003, p.224). Enquanto os jogos ocultos seriam variáveis que se processariam exogenamente ao campo onde se desenvolve o processo do veto, o apoio mútuo produziria seus efeitos no interior da própria arena legislativa.

Humanas: Sociologia e Ciência Política, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Com sua tese, Lamounier apresenta um novo enfoque de exame para o veto presidencial no campo teórico que trata das relações entre os poderes Executivo e Legislativo brasileiros. O autor relaciona o veto com os poderes de agenda do Executivo, com o comportamento do Legislativo e, ainda, com o perfil das postulações parlamentares. A marca característica do relacionamento entre os poderes constituídos na seara processual legislativa seria, por sua vez, a reciprocidade estratégica, baseada na firmação de apoios mútuos e na existência de jogos de natureza oculta.

Nessa linha de raciocínio, seu modelo de análise gira em torno de três variáveis: o tamanho da coalizão de governo, a utilização da prerrogativa presidencial de iniciativa legislativa e a quantidade de vetos do período (as duas primeiras de natureza independente e a última dependente).

Três também são as hipóteses trabalhadas pelo autor: a primeira é de que quanto maior for o tamanho da coalizão de governo, menor vai ser a necessidade de utilização do veto; a segunda, que quanto maior for a iniciativa legislativa do Presidente, maior será o número de vezes que ele terá de recorrer ao veto; e, a terceira, que a maior parte das proposições vetadas pertence a parlamentares que não fazem parte da coalizão governativa.

Para estudar longitudinalmente a variação do quantitativo de vetos presidenciais no período compreendido entre janeiro de 1989 a dezembro de 2002, em face da influência das variáveis acima listadas, Lamounier (2005) utiliza como aparato metodológico o instrumento estatístico da análise de trajetória, juntamente com análises de regressão e de regressão logística.

Os resultados alcançados com os testes aplicados sobre suas variáveis de trabalho confirmam a primeira de suas hipóteses e invalidam as outras duas. Igualmente revelam – conjugadamente com o exame mais detido dos trâmites dos projetos de lei que foram alvo de vetos parciais – que, apesar de o poder Executivo estar mais bem instrumentalizado institucionalmente para interferir no processo legislativo de produção normativa, há um protagonismo do poder Legislativo no tocante ao procedimento a ele relativo, verificado por meio dos resultados finais desses processos.

A terceira das três abordagens é a tese de Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) de Maurício Assumpção Moya, designada *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*, apresentada em 2006.

Ao partir das premissas de que o veto é parte integrante do processo legislativo e de que os poderes Executivo e Legislativo são as principais personagens desse processo, Moya (2006) analisa um universo de 1.322 projetos aprovados no período delimitado pelos meses de outubro de 1988 a dezembro de 2000. A intenção é identificar os fatores próprios e os eventos políticos externos a eles que possuem a maior ou a menor propensão de ocasionar um conflito entre os poderes constituídos e, assim, levar a ocorrência de um veto.

O autor aborda o tema a partir de dois conjuntos de variáveis: um interno, relacionado às características individuais de cada projeto de lei; e outro externo, atinente às condições políticas nas quais se deu a emissão do veto. Seu fito é a comprovação da hipótese de que os fatores de natureza endógena ao processo legislativo possuem maior determinação na ocorrência de vetos do que os de caráter exógeno, ou seja, que o contexto político não é um elemento determinante para a ocorrência de vetos, mas sim as características individuais conjugadas de cada projeto. Para tanto, são utilizados métodos estatísticos de regressão logística e testes de pós-estimativa.

Ao cabo do trabalho, considera confirmada a hipótese de partida, bem como verifica a diferença de fatores de previsibilidade influentes em relação aos vetos totais e aos parciais. Além disso, confirma a afirmação política atual de predominância do poder Executivo na seara processual legislativa, a qual gera um desequilíbrio no sistema de freios e contrapesos.

2.3 Confronto entre as abordagens de Grohmann, Lamounier e Moya

Ao teorizar o veto no campo da Ciência Política que se debruça sobre os estudos em torno do relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, e verificar o reflexo comportamental dos atores frente às alterações das regras do jogo político – em específico os quóruns cogentes para deliberação –, Grohmann (2003)

contribuiu significativamente para o aprofundamento teórico-científico dos estudos sobre o sistema de governo do Brasil. Ele constatou que a incidência de vetos em projetos de lei aprovados pelo Legislativo e enviados à deliberação do chefe do Executivo, longe de ser um acontecimento imprevisto, é um resultado previsível em um contexto político vivenciado e definido por atores que agem racionalmente segundo regras institucionais prévias. Mais do que isso, foi por meio da evidenciação das práticas de apoio mútuo e da participação em jogos ocultos por parte dos atores atuantes na arena legislativa, onde ocorrem os vetos, que se permitiu entender certos comportamentos subótimos sob a perspectiva estritamente focada no procedimento legislativo, mas que, para afora deste, são perfeitamente compreensíveis no jogo político entre os poderes. Ou seja, Grohmann (2003) demonstrou que, para que se possa de fato entender as posições firmadas e as decisões tomadas no bojo do processo legislativo, mormente acerca do uso do poder de veto, deve-se procurar apurar tanto as razões motivadoras internas à arena legislativa, sejam as positivadas quanto as decorrentes de apoios mútuos, como também as provenientes de todas as demais dimensões nas quais os atores interagem concomitantemente. A conjuntura na qual os vetos são apostos é o resultado da conjugação de toda uma rede de relacionamentos, simultânea e significativamente relevantes, experimentadas direta e indiretamente pelos agentes participantes: os chamados jogos ocultos.

Depreende-se de seu exame que o veto se reveste de uma pluralidade de atributos *sui generis*, os quais repercutem no interior do arranjo presidencialista brasileiro. Conquanto seja ele um instrumento institucional de natureza reativa à disposição do chefe do poder Executivo para manifestação no processo legislativo, e um instituto jurídico-político que normatiza o conflito que se revela entre os poderes Executivo e Legislativo na seara da produção normativa (condicionando o agir racional dos atores envolvidos), igualmente demonstra-se apto a indicar o tipo de relação que se estabelece entre os poderes que formam o Estado (se de conflito ou de harmonia, se de equilíbrio ou de predominância).

Ademais, por ser fator determinante para a estruturação de coalizões que estejam aptas a responder aos quóruns estabelecidos constitucionalmente para decidir acerca dos vetos, Grohmann (2003) atribui ao mais efetivo disciplinamento partidário – resultante da maior centralização das atividades legislativas – o incremento no quantitativo de vetos no período 1990-2000, quando em comparação

com os anos de 1946-1964. Contudo, sobre essa mesma variável, Moya (2006) averiguou que a conexão entre a disciplina partidária e o veto se dá tão-somente em relação aos vetos parciais.

Ao procurar explicar as razões para a utilização em larga escala do poder de veto pelos presidentes brasileiros do período posterior à CF de 1988 – apesar do catálogo de poderes de agenda a eles disponíveis –, bem como o tipo de comportamento adotado pelo Legislativo em face desta conjuntura, Lamounier (2005) coaduna seu ponto de vista analítico com o de Grohmann (2003), pois atribui à prática do apoio mútuo e aos jogos de natureza oculta a responsabilidade pela definição dos resultados finais dos processos legislativos e, conseqüentemente, dos vetos neles incidentes. Parte de sua perspectiva sustenta-se na necessidade de compreensão do ambiente de veto para além das etapas normatizadas do trâmite legislativo. Isto porque o veto é a evidência de uma não consecução de consenso entre os poderes constituídos, cuja relação teve início antes mesmo da propositura do projeto aprovado e vetado, e que também não se limita ao momento específico no qual o veto é aposto, vez que ainda há a possibilidade de rejeição deste.¹²

O momento em que ocorre o veto representa, assim, a delineação de um quadro político-institucional de indisposição expressa entre os poderes do Estado, (os quais convivem em uma relação de reciprocidade estratégica), na qual um papel de destaque é ocupado pelas lideranças partidárias e de coalizão, face seu trabalho de coordenação das atividades legislativas.

Duas das variáveis trabalhadas por Lamounier (2005) consubstanciam-se justamente nas duas lacunas teóricas apontadas por Grohmann (2003) ao cabo de sua tese: o impacto da importância dos projetos de lei – também examinada por Moya (2006), o qual fez uso da tramitação em regime de urgência e da votação nominal como indicadores de sua significância –, e a conexão entre as emendas aos projetos de lei e a incidência de vetos.

Lamounier (2005) imputa à necessidade de formação de maiorias governativas para o exercício da governança (ou seja, ao presidencialismo de coalizão) e à prerrogativa de iniciativa legislativa (utilizada fortemente tanto pela via

¹² Uma passagem extraída da obra de Britto (1966, p.113) corrobora a existência de etapas normatizadas e não normatizadas no processo legislativo e, ainda, relaciona estas últimas com o poder de veto: “desde a sua origem, a ‘negativa’ representa, uma última instância politicamente precedida de recursos, os mais diversos. Dir-se-ia toda uma cadeia de técnicas preventivas, para tentar conquistá-la, antes de se opor à vontade dos Parlamentos. Persuasão, ‘dressage’, corrupção, ameaças, etc., variando segundo as épocas, os países ou as preferências dos homens”.

ordinária como pela extraordinária), as razões para o uso em grande quantidade do poder de veto pelos presidentes nacionais, uma vez que elas incentivam o comportamento legislativo de apresentação de emendas aos projetos de leis iniciados, o qual provoca, em contrapartida, a reação executiva através do uso do veto, mormente o parcial.

Não obstante, diferentemente de Grohmann (2003), que diz que o veto não responde a um viés partidário, sendo no máximo impactado pela dimensão regional, mas igualmente a Moya (2006), Lamounier (2005) aponta as matérias de interesse do governo, diga-se dos partidos pertencentes à coalizão governativa, como menos sujeitas ao peso do veto presidencial do que aquelas nascidas da iniciativa de um parlamentar pertencente ao bloco da oposição.

A abordagem subsequente, de Moya (2006), serviu tanto para reforçar as abordagens de Grohmann (2003) e de Lamounier (2005), quanto para evidenciar outros pontos merecedores de destaque no campo de ocorrência do veto.

Primeiramente indo ao encontro dos argumentos dos dois autores que o precederam, reafirmou a qualidade do veto de evidenciar uma situação de conflito entre os poderes Executivo e Legislativo, uma vez que para ele o veto é o resultado de um controle ineficiente da agenda legislativa por parte do Executivo. Como corolário dessa afirmação, tem-se que, quanto mais frequente é a ocorrência de vetos, mais constante também é o estabelecimento de um quadro de animosidade entre os poderes estatais atuantes, o que evidencia um insucesso das lideranças partidárias nas negociações preliminares e paralelas à seara processual legislativa de produção normativa.

Por outro lado, diferenciando-se daqueles mesmos autores – principalmente por ter tomado como unidade de referência o projeto aprovado, e não os vetos agregados segundo um lapso temporal determinado –, Moya (2006) observou de forma mais detida quais variáveis estão mais suscetíveis de provocar a incidência do veto nos projetos de lei encaminhados ao Legislativo, trabalhando nessa linha de análise com um número muito maior de variáveis do que os outros dois autores. Apontou, então, como relevantes para a teorização do poder de veto para o caso brasileiro: a temática social, o tempo de tramitação dos projetos e a tramitação sob o regime de urgência, sobre a incidência dos dois tipos de veto; o tempo de duração dos mandados, sobre tão-somente a ocorrência dos vetos totais; e a votação nominal, exclusivamente sobre os vetos parciais.

Um ponto de divergência que Moya (2006) enfatiza bem, relativamente às conclusões de Lamounier (2005), é que não é o tipo de projeto (MP, no caso) que influencia na menor incidência de vetos, mas sim o fato de a iniciativa ter partido do poder Executivo, ou seja, o impacto não decorre do tipo, mas da origem do projeto.

Ainda nessa mesma direção, só que agora acerca dos tipos total e parcial de veto, o autor constatou que eles não podem ser considerados como fenômenos iguais, haja vista os diferentes efeitos que cada uma das variáveis testadas pode ter em relação a eles, o que repercute no diferente grau de previsibilidade entre os dois, o qual é mais acentuado nos vetos totais, já que os parciais representam basicamente uma posição intermediária entre a sanção e o veto total.

Dadas as particularidades de cada uma das teses trabalhadas, merece destaque à parte a variável atinente ao tamanho das coalizões governativas. Foi ela a única que se fez presente e se apresentou significativamente relevante em todas as três abordagens. Isso significa que a maior ou menor recorrência presidencial ao uso do poder de veto está associada diretamente ao quantitativo de parlamentares que compõem suas bases no Congresso. Conquanto cada um dos autores tenha sua justificativa própria para explicar essa conexão, a associação das maiorias governamentais ao quantitativo de vetos se mostrou inversamente proporcional em quase todos os casos: quanto maior a coalizão governativa, menor o quantitativo de vetos aplicados. A exceção foi em relação aos vetos parciais, quando da análise de Moya (2006).

Especificamente em relação ao relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, observa-se no suceder da primeira para a segunda abordagem certa relativização do predomínio do Executivo, em contrapartida a uma elevação do *status* do Legislativo, no que toca o processo de criação de leis. Se, institucionalmente, é o Executivo quem possui a maior quantidade de privilégios para interferir na atividade legislativa legiferante e, deste modo, fazer prevalecer sua agenda política, na prática, o protagonismo é dividido com o Legislativo (tanto em função da necessidade da maioria das prerrogativas terem de passar em algum momento pela deliberação do Legislativo, quanto pelos estímulos institucionais e políticos, internos e externos ao âmbito legislativo). Isto faz com que ao invés de se ter uma relação conflituosa, tenha-se – como prefere Lamounier (2005) denominar – um relacionamento de reciprocidade estratégica.

Porém, na terceira abordagem, há um posicionamento expresso no sentido de que o veto se constitui como mais uma das facetas do predomínio instrumental legislativo do poder Executivo sobre o poder Legislativo, vindo a incrementar ainda mais o desequilíbrio do sistema de freios e contrapesos. O dado a corroborar essa asseveração é a verificação da desproporcionalidade com que os vetos totais incidem nos projetos propostos pelo poder Legislativo, em correspondência aos postulados pelo poder Executivo.

Enfim, o saldo dessas três abordagens constituiu um avanço significativo na concepção acerca do poder de veto. Graças aos trabalhos desses autores ele passou por um processo de desenvolvimento teórico-científico que o levou, em quatro anos (de 2003 a 2006), de uma situação de elemento de análise para a de objeto de análise da Ciência Política brasileira. Foi ele reconhecido como um instituto possuidor de um regramento e um referencial interpretativo próprio. Logo, além de ser um dos instrumentos que compõe o sistema de freios e contrapesos, e uma das prerrogativas presidenciais de intervenção no processo legislativo, ele é um indicador do grau de conflitividade entre os poderes Executivo e Legislativo, e, por via de consequência, da estabilidade (ou não) do sistema político nacional.

* * *

O capítulo procurou traçar um mapa do modo como o poder de veto foi trabalhado pela Ciência Política no pós-CF 1988, seja naquelas pesquisas que incluíram referências ao assunto em investigações mais amplas, seja naquelas que o escolheram como objeto principal de investigação. O enfoque principal recaiu sobre tais estudos, em especial nos de Grohmann (2003), Lamounier (2005) e Moya (2006), que foram analisados e comparados no que tange: aos enfoques escolhidos, as hipóteses trabalhadas, os métodos empregados, bem como os resultados obtidos, de modo a consolidar a visão corrente sobre o papel institucional desempenhado pelo veto na relação entre os poderes Executivo e Legislativo no atual ordenamento jurídico brasileiro. Aduzido o referencial teórico a subsidiar e nortear a investigação, o passo seguinte é a apresentação do aparato metodológico para a coleta e a análise dos dados da presente pesquisa.

Capítulo 3 – Aparato metodológico e coleta dos dados

Este capítulo tem por objetivo apresentar os critérios adotados, os procedimentos realizados, as dificuldades enfrentadas e as decisões tomadas em relação à determinação do objeto e das categorias de análise, à forma de utilização das variáveis, e à coleta dos dados. Na primeira das quatro sessões em que ele se decompõe tem-se a circunscrição do objeto principal de análise da dissertação; na segunda, o processo de seleção das categorias de análise; na terceira, a descrição dos critérios operacionais de cada um das variáveis selecionadas; e, na última, o detalhamento procedimental do trabalho de campo.

3.1 Delimitação do objeto de análise

O objeto principal de análise da presente pesquisa são os vetos do poder Executivo de Pelotas interpostos a projetos de lei. Por esta razão, foram tomados como elementos primários de exame todos aqueles projetos de lei que, tendo sido aprovados pela Câmara Municipal, foram submetidos à apreciação do Prefeito entre os anos de 2001 a 2008, período que compreende dois governos: aquele em que Fernando Marroni (PT) exerceu o cargo de chefe do Executivo (Governo 2001-04), e aquele em que primeiro Bernardo de Souza (PPS) e depois Fetter Júnior (PP) o fizeram (Governo 2005-08).

É importante esclarecer que nem todos os projetos aprovados pela Câmara Municipal foram incluídos na pesquisa, uma vez que alguns não são passíveis de apreciação pelo Executivo. Tecnicamente, em que pese todos os tipos normativos

necessariamente tenham de passar por um processo, cada qual possui o seu procedimento próprio, a sua série pré-ordenada de etapas a serem cumpridas para o aperfeiçoamento da norma a ser produzida, ou, nas palavras de Sproesser (2004, p.36), “*a forma e o modo*” pelos quais o processo legislativo sucede objetivamente.¹ Os únicos tipos normativos que em alguma de suas etapas prevêem a participação do poder Executivo através de uma manifestação dicotômica de aprovação ou dissenso são as leis, por serem estas atos jurídicos complexos que necessitam da participação dos poderes Executivo e Legislativo para terem validade. Normativamente esta particularidade deriva tanto do preceito simetricamente expresso nos artigos 84, V, da CF de 1988, e 62, VI, da LOM de Pelotas², de que compete aos respectivos chefes do poder Executivo vetar projetos de lei em seu sentido amplo, quanto da exclusão da participação executiva por meio da sanção ou do veto no procedimento dos outros tipos de norma enumerados nos artigos 59 da Carta federal e 84 da LOM³. Portanto, na esfera municipal de Pelotas, os vetos podem incidir unicamente em projetos de lei ordinária ou complementar.⁴

Outra informação merecedora de mais esclarecimentos é a da razão para a utilização combinada da data de recebimento do autógrafo legislativo por parte do Prefeito com a data de protocolização do projeto na Câmara Municipal, para a delimitação do quantitativo de projetos a compor o conjunto dos elementos primários de análise. Por não haver um banco de dados que contenha as informações atinentes à totalidade dos projetos de lei principiados anualmente pelo Legislativo, o emprego exclusivo da data de protocolo inicial na CMP poderia incluir na análise projetos que, embora deflagrados, ainda não tinham sido submetidos ao juízo do

¹ Santos (2007, p.446) complementa dizendo que o procedimento legislativo “*diz respeito ao andamento da matéria nas Casas Legislativas. É o que na prática se chama de ‘tramitação do projeto’*”.

² Art. 62, VI, da LOM de Pelotas: “*Compete privativamente ao Prefeito: [...] VI - vetar projetos de lei, nos termos desta Lei Orgânica e das Constituições Federal e Estadual*”.

³ Art. 84 da LOM: “*O processo legislativo compreende a elaboração, apreciação e votação de: I - emendas à Lei Orgânica; II - leis complementares à Lei Orgânica; III - leis ordinárias; IV - decretos legislativos; V - resoluções; VI - proposições; VII - veto*”.

⁴ Diferentemente do plano federal onde há ainda a figura da Lei de Conversão, em face da existência do instituto da Medida Provisória. Nomeadamente no que diz respeito ao mencionado art. 84 da LOM, merece um aparte a incorreta previsão do veto na enumeração do *caput*. Ao contrário das emendas à Lei Orgânica, das leis complementares e ordinárias, dos decretos legislativos, das resoluções e das proposições, que são atos legislativos primários, elaborados, apreciados e votados no âmbito legislativo, o veto é um ato secundário, um incidente processual que além de não subsistir sem a existência de um projeto de lei correlato, não é elaborado dentro do ambiente em que se desenvolve o processo legislativo.

Prefeito, assim como fragilizar as conclusões obtidas para o período em análise em função do quantitativo de projetos trabalhados não ser *numeros clausus*.⁵

Por conta desse critério dual, duas situações poderiam ocorrer. A primeira é que vetos realizados no período 2001-2008 poderiam se referir a projetos de lei protocolados em anos anteriores aos delimitados para exame. A pesquisa de campo identificou dois casos, ocorridos em janeiro de 2001 (projetos com matéria orçamentária vetados parcialmente), os quais foram desconsiderados no âmbito do trabalho por não se adequarem ao primeiro critério. A segunda é que projetos de lei protocolados e submetidos à apreciação do Prefeito no período 2001-2008 poderiam sofrer veto após o corte temporal delimitado. Houve o cuidado de observar a tramitação dos autógrafos para além do término de 2008 e não foi encontrado nenhum caso concreto dessa situação hipotética. Desse modo, a pesquisa versou, efetivamente, sobre os projetos de lei⁶ iniciados e encaminhados à deliberação executiva no período 2001-2008, e que, ocasionalmente, sofreram veto na mesma delimitação temporal.

3.2 Definição das categorias de análise

Após a apreciação crítica dos trabalhos integrantes do referencial teórico, sobretudo os de Grohmann (2003), Lamounier (2005) e Moya (2006), listaram-se todas as variáveis que foram por eles utilizadas, comentadas ou, simplesmente, referidas como categorias de análise.

No total foram catalogadas 23 variáveis: 1) tamanho/apoio da coalizão de governo; 2) disciplina partidária da coalizão; 3) quórum para deliberação sobre o veto; 4) poder de origem do projeto; 5) partido do proponente do projeto; 6) pertencimento do proponente do projeto à coalizão de governo ou à oposição; 7)

⁵ Um exemplo é o processo nº 1655/2005, que foi aprovado e vetado no ano de 2009, apesar de ter sido iniciado 4 anos antes. Se a análise não utilizasse os dois marcos temporais conjugadamente, haveria a necessidade de uma constante atualização do banco de dados da pesquisa até sua finalização (a cada novo acontecimento dessa natureza).

⁶ Ao longo dos oito anos considerados somente um projeto de lei complementar foi deflagrado, sendo este, a propósito, alvo de veto por parte do Executivo. Por representar apenas 1,6% das ocorrências de veto, e 0,1% da produção legislativa global do período, o projeto em questão restou enquadrado em conjunto com todos os demais projetos de lei ordinária, aqui referidos genericamente como *projetos de lei*.

região de origem do proponente do projeto; 8) poderes de agenda do Presidente; 9) tipo de projeto; 10) matéria do projeto; 11) importância do projeto; 12) apreciação em regime de urgência; 13) tipo de votação; 14) tempo de tramitação do projeto; 15) tempo entre a oposição e a apreciação do veto; 16) tempo de mandato do Presidente; 17) tempo entre a ocorrência e o exame do veto; 18) calendário eleitoral; 19) incorporação de emendas ao projeto inicial; 20) autoria da emenda; 21) Presidente que emitiu o veto; 22) projeto apresentado por Presidente diferente do que o vetou; e 23) aprovação popular do Presidente.

A partir dessa primeira dimensão *lato sensu* de variáveis, partiu-se à verificação de quais delas, em face dos resultados obtidos pelos autores arrolados e das peculiaridades institucionais da municipalidade considerada, serviriam como categorias de análise para explicitar quais seriam os significados político-institucionais do emprego do veto por parte do chefe do Executivo pelotense.

Após essa segunda etapa, as categorias de análise da pesquisa se consubstanciaram em 10 variáveis. O instituto do veto, por ser o objeto de exame principal do trabalho, foi desdobrado em três variáveis: (a) *tipo*; (b) *motivação apresentada pelo Executivo*; e (c) *resultado da apreciação*. As demais foram referentes a três diferentes pontos envolvendo os projetos de lei e suas respectivas tramitações. O primeiro conjunto de variáveis se relacionou à natureza do projeto vetado e tratou sobre: (1) *autoria* e (2) *matéria*. O segundo versou sobre a tramitação desses projetos no âmbito do Legislativo e observou: a (3) *apreciação em regime de urgência*; a (4) *incorporação de emendas ao projeto inicial*; e o (5) *tempo de tramitação*. Por fim, o terceiro guardou relação com a influência exercida por parte do poder Executivo sobre o processo em trâmite legislativo e considerou: o (6) *tempo de mandato do Prefeito* e o (7) *apoio da coalizão de governo*.

Abrangência	Variáveis
Veto	(a) tipo (b) motivação apresentada pelo Executivo (c) resultado da apreciação
Natureza do projeto	(1) autoria (2) matéria
Tramitação do projeto	(3) apreciação em regime de urgência (4) incorporação de emendas ao projeto inicial (5) tempo de tramitação
Influência do Executivo	(6) tempo de mandato do Prefeito (7) apoio da coalizão de governo

Quadro 2 – Variáveis selecionadas a partir da abrangência da relação Executivo-Legislativo em Pelotas/RS no período 2001-2008

3.3 Operacionalização das variáveis

Expressado o caminho percorrido para a seleção das variáveis a serem utilizadas como categorias de análise, a tarefa seguinte é a de especificar os critérios operacionais utilizados para classificar cada projeto de lei em relação ao rol de variáveis escolhido:

Variável (a) Tipo. O caráter do veto foi distinguido em sua extensão em: (1) Total ou (2) Parcial. Nesse caso, não houve a necessidade de elaborar as categorias, elas já estavam previamente definidas nos dispositivos legais nacional e local, não restando outros modelos de veto ao Executivo.

Variável (b) Motivação apresentada pelo Executivo. As razões exaradas pelo chefe do poder Executivo para fundamentar seus vetos foram classificadas a partir das duas possibilidades expressas nas constituições, federal e estadual, e na LOM de Pelotas: (1) Jurídica; (2) Política; e (3) Ambas. Jurídica foi considerada a fundamentação executiva de inconstitucionalidade e/ou ilegalidade; política, a de contrariedade ao interesse público; e ambas, a sustentada simultaneamente nas duas razões anteriores.

Como essas motivações não precisam ser apresentadas sob a forma de um formulário ou de um modelo padrão, para o enquadramento em cada uma das categorias tornou-se necessário ler e classificar as alegações apresentadas pelo Executivo ao encaminhar cada um dos vetos ao Legislativo.

Variável (c) Resultado da apreciação. O saldo do exame do veto pelo Legislativo foi distinguido conforme suas duas possibilidades: (1) Mantido ou (2) Derrubado.

Ao classificarem-se os vetos quanto ao seu resultado, verificou-se que dois deles tiveram como desfecho, ao invés da deliberação legislativa pela manutenção ou derrubada, o encaminhamento para arquivamento.⁷ Como pela regra do art. 86, § 2º, da LOM de Pelotas o veto só é considerado derrubado se obtiver contra si o voto da maioria absoluta dos vereadores⁸; e, pela letra do § 5º do mesmo dispositivo, “*esgotado, sem deliberação o prazo estabelecido no parágrafo segundo, será mantido o veto*”, considerou-se que ambos os vetos foram mantidos.

Outros sete projetos vetados (5 totais e 2 parciais) também ensejaram tratamento metodológico específico para suas respectivas classificações em relação a essa mesma variável: processos nºs 1086/2004, 1573/2005, 4331/2006, 3351/2007 e 3588/2007 (totais); e 0158/2005 e 2259/2007 (parciais). Em relação a eles não foram encontradas nas atas, nem nas notas taquigráficas das sessões legislativas da Câmara de Vereadores, informações sobre os seus respectivos destinos. Consultada a página da Prefeitura na *internet*, ambiente onde se encontram disponíveis todas as leis municipais promulgadas, verificou-se que nenhum deles virou norma em sua extensão vetada, e, por conta disso, ficou subentendido que não houve a derrubada dos vetos, levando todos eles ao enquadramento *manutenção*. Dentre esses 7 processos merece um destaque à parte o de nº 3588/2007, pois, malgrado ter sido vetado parcialmente, não teve sequer a parte sancionada promulgada, como manda a correta técnica legislativa. Essa mesma matéria, a propósito, foi por três vezes aprovada pela Câmara Municipal e vetada pelo Prefeito no período 2001-2008: uma vez totalmente (processo nº 2033/2003) e duas parcialmente (processos nº 3588/2007 e nº 0798/2008).⁹

Variável (1) Autoria. Em Pelotas, três são os atores legitimados a apresentar projetos de lei: os vereadores, o Prefeito e os cidadãos do município (correspondentes a 5% do eleitorado local) (art. 85 da LOM de Pelotas).

⁷ A saber: processos nº 4154/2002 e nº 0798/2008.

⁸ Art. 86, § 2º, da LOM: “*Vetado o projeto e devolvido à Câmara, será ele submetido, dentro de 30 (trinta) dias, com ou sem parecer, à discussão única, considerando-se rejeitado o veto se, em votação secreta, obtiver voto da maioria absoluta da Câmara*”.

⁹ A título de ilustração, seus teores eram RAEP, versavam sobre a proibição em território municipal da utilização de animais de qualquer espécie em apresentações circenses ou congêneres.

Durante a pesquisa de campo foi identificado um único projeto de lei de Iniciativa Popular aprovado pelo legislativo¹⁰, o que não justificaria a classificação desta variável em três categorias. Ele poderia simplesmente ter sido excluído da análise, mas a opção foi incluí-lo, não só porque sofreu veto por parte do Executivo, como também porque compôs uma acirrada disputa entre os dois poderes. Em função disto, para fins de contabilização dos projetos de lei trabalhados no presente estudo, ele foi enquadrado como tendo autoria Legislativa.

Em reforço a tal escolha, relata-se que o projeto em questão foi capitaneado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Pelota e visava barrar a implantação de catracas eletrônicas na frota do transporte coletivo municipal. Essa reivindicação posteriormente voltou a ser pleiteada, porém não mais pelas mãos do referido Sindicato, mas pelas dos próprios vereadores, o que, de certa maneira, inseriu o tema na agenda do Legislativo.

Variável (2) Matéria. O rol de matérias em que se dividiu a variável em tela foi: (1) Administrativa; (2) Econômica; (3) Honorífica; (4) Orçamentária; (5) Regulamentária de atividade econômica privada; (6) Social; e (7) Urbanística.

Para a definição do catálogo de matérias a ser utilizado, inicialmente foi tomada como referência a matriz classificatória elaborada por Sabbado (2010) em pesquisa envolvendo a agenda legislativa do chefe do poder Executivo do município de Pelotas entre os anos de 2001 a 2008. A razão dessa escolha assentou-se tanto no reconhecimento do trabalho teórico-metodológico despendido pela autora para a seleção de seu arranjo, como na possibilidade de aproveitamento desse banco de dados para o enquadramento dos projetos de lei de iniciativa Executiva, vez que o corte temporal examinado é comum aos dois casos.

Ocorre que, no momento de se proceder a classificação dos projetos de lei, em função das necessidades peculiares da presente pesquisa, essa taxonomia se mostrou insuficiente, necessitando, portanto, ter seu elenco de argumentos ampliado de cinco possibilidades de enquadramento (Administrativo, Social, Econômico, Orçamentário e Outros) para sete; e, da mesma forma, ter expandidas suas temáticas principais de modo a abranger um número mais significativo e distinto de proposições.

¹⁰ Processo nº 3718/2001.

Fundamentalmente, duas foram as causas que justificaram as opções metodológicas tomadas: I) por ter-se preferido iniciar a classificação pelo conjunto de projetos que foi alvo dos vetos do Executivo, e ter-se verificado de pronto que a categoria *outros* apresentava um percentual muito elevado em comparação com as demais (o que poderia vir a encobrir possíveis significados político-institucionais do comportamento dos atores envolvidos), esta foi desdobrada em duas outras, consideradas capazes de registrar com mais especificidades a realidade das proposições locais vetadas: a *RAEP* e a *urbanística*; e II) por ter-se tido a necessidade de acrescentar a categoria *honorífica* para comportar a natureza distinta da agenda do Legislativo para com a do Executivo.

A principal consequência dos ajustes procedidos foi a revisão da classificação processual realizada por Sabbado (2010) sobre os projetos de autoria do Executivo – pautada segundo a natureza finalística das propostas de lei¹¹ –, em decorrência do caráter cogente de sua adequação ao novo arranjo temático construído, a qual representou o ajuste classificatório de alguns projetos de lei.

¹¹ Ou seja, sempre que houvesse dúvidas quanto à classificação do projeto, o critério a ser utilizado seria a “*finalidade da proposição, mais do que aquilo que ele tratava diretamente*” (SABBADO, 2010, p.74).

Matéria	Temáticas Principais
Administrativa	Contratos emergenciais; Reorganização da máquina pública; Serviços públicos; Criação de órgãos fiscalizadores e reguladores; Criação e extinção de Conselhos; Criação e extinção de cargos para servidores; Remuneração de Pessoal; Regime de trabalho (FG/CC); Planos de Carreira; Previdência Social; Poder de Polícia
Econômica	Negociação e parcelamento de dívidas; Instituição de impostos, taxas e contribuições; Incentivos fiscais; Mudanças em plantas de valores
Honorífica	Concessão dos títulos de Cidadão Pelotense, Cidadão Emérito e Instituição Emérita; Instituição de datas comemorativas; Denominação de estabelecimentos públicos; Declaração de utilidade pública; Declaração de bem material/imaterial integrante do Patrimônio Cultural
Orçamentária	Leis de Diretrizes Orçamentárias; Orçamento anual; Aberturas de créditos suplementares e especiais
RAEP	Regulação de atividades empresariais e comerciais privadas.
Social	Direitos Humanos; Saúde; Segurança; Habitação; Desporto; Educação; Cultura; Geração de emprego; Programas, convênios e contratos que necessitam de autorização do Legislativo voltados à área.
Urbanística	Plano Diretor, Delimitação territorial; Regulamentação de obras; Uso do espaço urbano; Licenciamento ambiental Recebimento, doação, compra, permuta e alienação de imóveis; Concessão de direito real de uso de áreas pertencentes ao município; Trânsito

Quadro 3 – Abrangência temática das categorias em que foi dividida a variável relativa ao assunto dos projetos de lei vetados no período 2001-2008 em Pelotas/RS

Variável (3) Apreciação em regime de urgência. Exclusivamente analisada nos projetos de lei de iniciativa do Executivo (embora os vereadores também possam solicitar urgência aos seus projetos¹²), esta variável teve como indicador a existência (ou a não existência) de solicitação (originária ou incidental) por parte do Prefeito municipal, de apreciação do projeto em regime de urgência (art. 85, § 2º, da LOM de Pelotas)¹³. Deste modo, as classificações possíveis eram as seguintes: (1) Urgência ou (2) Não urgência.

¹² Cf. art. 76 do RICMP de 1984.

¹³ O prazo estipulado pela LOM de Pelotas à Câmara de Vereadores para apreciar e votar os projetos de lei é de 45 dias, a contar de sua chegada à Casa legislativa (art. 85, § 1º). Quando há a solicitação executiva de apreciação em regime de urgência, o prazo legislativo passa a ser de 15 dias a contar da data do pedido do Prefeito.

É relevante evidenciar que os expedientes processuais relativos aos projetos de lei não trazem nenhum tipo de identificação se houve tramitação em regime de urgência, tais como: anotação na capa, formulário próprio, etc. Desse modo, para o enquadramento dos projetos segundo a variável em comento, tornou-se imperativo o manuseio individual de cada um deles e a leitura das mensagens do Prefeito à Câmara de Vereadores, igualmente como de todas as demais comunicações oficiais passíveis de trazerem em seu bojo o pedido de tramitação em regime de urgência (como é o caso do ofício).

Nessa pesquisa foi observada a inexistência de um padrão pelo qual o Executivo solicitava a urgência. Em muitos casos, o pedido estava claramente formulado na mensagem, embora não houvesse um modelo sendo seguido: às vezes ele era encontrado nos primeiros, às vezes nos últimos parágrafos do texto. Porém, em várias oportunidades, ele não era explicitamente formulado, apesar de existir a referência à vontade de a tramitação ocorrer de modo célere, o que poderia indicar um pedido dessa ordem. Em vista de tal diversidade, adotou-se como procedimento considerar que havia tramitação em regime de urgência sempre que fossem encontrados pedidos explícitos ou elementos que indicassem a preferência do Executivo para que isso ocorresse.

Variável (4) Incorporação de emendas ao projeto inicial. Fundamentalmente, a distinção se deu entre projetos aprovados sem quaisquer modificações e projetos aprovados com alterações (independentemente do número e da qualidade delas¹⁴). De tal sorte, para esta dicotomia, as possibilidades de enquadramento eram: (1) Sim ou (2) Não.

Variável (5) Tempo de tramitação. Para verificar a maior ou menor suscetibilidade de ocorrência de vetos no decorrer do tempo de tramitação dos projetos de lei no âmbito legislativo, a duração processual foi dividida em três faixas¹⁵: (1) Curto: até dois meses; (2) Médio: de dois meses a um ano; e (3) Longo: mais de um ano.

¹⁴ O tipo de emenda (se aditiva, supressiva, modificativa ou substitutiva) não foi levando em consideração para a apreciação da variável.

¹⁵ A delimitação dos marcos temporais de cada uma das faixas utilizadas foi extraída da abordagem de Moya (2006), mas com uma diferença: ao invés de dividir o tempo de tramitação dos projetos em quatro faixas (*até 2 meses, de 2 a 12 meses, de 12 a 36 meses e mais de 36 meses*), preferiu-se

Metodologicamente considerou-se como primeiro dia de tramitação aquele posterior à data da chegada do projeto de lei à Câmara de Vereadores – em conformidade com o § 1º do art. 85 da LOM de Pelotas e com o art. 184 do Código de Processo Civil (CPC)¹⁶ –, obtida esta através do protocolo na casa legislativa. Já como marco final adotou-se a data de recebimento, por parte da Prefeitura Municipal, do ofício legislativo que contém a informação relativa à aprovação do projeto de lei, em virtude de este ser o termo inicial de contagem de prazo para a oposição de veto por parte do Prefeito ao projeto de lei aprovado, de acordo com o § 1º do art. 85 da LOM de Pelotas.

Em relação aos projetos de lei que tiveram ao longo de seu trâmite retificações nas propostas iniciais (por meio de substitutivos ou de mensagens, sejam estas aditivas, supressivas, retificativas, substitutivas ou aglutinativas), tomou-se como baliza primeira a data de protocolização do projeto inicial e, como baliza derradeira, a data de protocolização junto ao Executivo da última retificação sofrida pelo projeto. A ideia foi a captação da continuidade da proposta.

Variável (6) Tempo de mandato do Prefeito. Para efeito de classificação dos projetos de lei vetados quanto à época do mandato em que ocorreu a oposição do veto por parte do chefe do Executivo, os governos foram divididos em quatro períodos: (1) 1º ano; (2) 2º ano; (3) 3º ano; e (4) 4º ano.

Em que pese o período 2005-2008 tenha tido dois Prefeitos exercendo a chefia do Executivo municipal de forma definitiva, esse foi considerado como um mandato único para os fins de análise desta e das demais variáveis.

Variável (7) Apoio da coalizão de governo. Tomando-se como premissa a afirmação de Grohmann (2003, p.28) de que “o quórum é fundamental para sinalizar aos atores o tamanho requerido para formação de coalizões que sejam vencedoras”¹⁷, o tamanho da base de apoio parlamentar ao Prefeito foi mensurado segundo a sua capacidade para alcançar o quórum exigido para a derrubada do veto

restringi-las a apenas três. Deste modo, foram conjugadas, em um mesmo índice, a terceira e a quarta faixas do escalonamento do autor.

¹⁶ Art. 184 do CPC: “Salvo disposição em contrário, computar-se-ão os prazos, excluindo o dia do começo e incluindo o do vencimento”.

¹⁷ Mas, ao mesmo tempo, restringindo-a por não ser considerada a disciplina partidária, variável a qual o tamanho da maioria é dependente, conforme aduz Grohmann (2003).

por ele apostado, quando do retorno do projeto de lei vetado ao Legislativo¹⁸, de modo a garantir a prevalência da vontade do Executivo. Plasmou-se, portanto, em: (1) Suficiente ou (2) Insuficiente.

Ademais, a partir da evidenciação de Santos (2006, p.38), de que existem

– pelo menos – duas formas distintas de montarem-se bases de apoio governamental: negociando cada votação, diretamente com cada parlamentar [...] – ou negociando compromissos partidários mais estáveis, através dos líderes de bancada [...],

optou-se por classificar as apreciações plenárias dos vetos apostos pelo Executivo (segundo sua suficiência ou insuficiência) com fundamento no pertencimento ou não das legendas partidárias dos vereadores votantes à base de apoio formal do Prefeito no Legislativo, e não pela votação individual dos vereadores em cada caso (por muitas vezes representarem apoios *ad hoc* informais¹⁹, ou então decorrerem de jogos ocultos ou práticas de apoio mútuo – ambos os fatores essencialmente subjetivos). As informações sobre a coalizão de apoio ao Prefeito foram obtidas nas pesquisas locais que trataram de descrever, principal ou acessoriamente ao seu objeto de análise, a conjuntura político-partidária pelotense no período 2001-2008,²⁰ por constituírem-se expedientes formais passíveis de valoração e classificação baseados em critérios objetivos.

Por último, destaca-se a diminuição no número de assentos existentes na CMP ocorrida no ano de 2004, decorrente da Resolução nº 21.704 do Tribunal Superior Eleitoral, a qual alterou as faixas populacionais que serviam como limites para a composição das câmaras municipais. Em função dela, do decurso do Governo 2001-04 para o Governo 2005-08, a composição da Câmara pelotense diminuiu de 21 para 15 o número de vereadores, e, conseqüentemente, alterou-se o quantitativo de parlamentares necessários para se alcançar o quórum exigido ao Legislativo para derrubar o veto do Prefeito: em números absolutos ele passou de 11 para 8 vereadores.

¹⁸ Relembrando: quórum de maioria absoluta dos membros da Câmara de Vereadores.

¹⁹ Falar que um apoio é informal não significa dizer que ele não é institucional, mas apenas que não há uma formalização desse acordo voltado à aprovação/manutenção de um dado projeto de lei.

²⁰ Trabalhos de Resem (2002), Figueiredo (2005), Lima (2008) e Sabbado (2010).

(a) tipo	(1) Total (2) Parcial
(b) motivação apresentada pelo Executivo	(1) Jurídica (2) Política (3) Ambas
(c) resultado da apreciação	(1) Mantido (2) Derrubado
(1) autoria	(1) Executiva (2) Legislativa
(2) matéria	(1) Administrativa (2) Econômica (3) Honorífica (4) Orçamentária (5) RAEP (6) Social (7) Urbanística
(3) apreciação em regime de urgência	(1) Urgência (2) Não urgência
(4) incorporação de emendas ao projeto inicial	(1) Sim (2) Não
(5) tempo de tramitação	(1) Curto (2) Médio (3) Longo
(6) tempo de mandato do Prefeito	(1) 1º ano (2) 2º ano (3) 3º ano (4) 4º ano
(7) apoio da coalizão de governo	(1) Suficiente (2) Insuficiente

Quadro 4 – Modo de operacionalização das variáveis utilizadas para apurar o uso do veto pelo Prefeito de Pelotas/RS no período 2001-2008

3.4 Trabalho de campo

A coleta dos dados desenvolveu-se nas salas do Arquivo Geral e do Expediente da CMP, no período compreendido entre os meses de maio a novembro de 2010. De forma ininterrupta, foram feitas 22 visitas neste intervalo de tempo. Mas, adicionando-se a este quantitativo as oito visitas esparsas, realizadas entre os meses de abril e maio de 2008 (para mapeamento preliminar dos projetos de lei vetados nos anos 2001-2004), tem-se o total de 30 dias de pesquisa no acervo legislativo. Subsidiariamente houve consulta ao Departamento de Atos Oficiais da Secretaria Municipal de Governo da PMP, nos dias 22 e 23 de novembro de 2010.

Diante da constatação da inexistência de um banco de dados minimamente organizado relativo às informações necessárias à pesquisa, os procedimentos adotados para a coleta de dados na CMP (primeira das duas etapas do trabalho de campo) consistiram, inicialmente, na catalogação de todos os projetos de lei protocolados no período 2001-2008, e armazenados na sala do Arquivo Geral. A intenção era localizar e inventariar o total de projetos de lei aprovados e submetidos à apreciação do Prefeito, seguindo dois critérios metodológicos: para aqueles projetos de lei que fossem alvo de veto, apurar-se-ia todo o conjunto de variáveis escolhidas como categorias de análise: (a) *tipo*, (b) *motivação apresentada pelo Executivo*, (c) *resultado da apreciação*, (1) *autoria*, (2) *matéria*, (3) *apreciação em regime de urgência*, (4) *incorporação de emendas ao projeto inicial*, (5) *tempo de tramitação*, (6) *tempo de mandato do Prefeito*, e (7) *apoio da coalizão de governo*; para aqueles que não fossem objeto de veto, verificar-se-iam apenas as variáveis: (1), (2), (3), (4) e (5).

Ocorre que, consultadas as 46 caixas arquivo referentes ao marco temporal selecionado²¹, constatou-se a insuficiência desta via, tanto para dimensionar o quantitativo de projetos (em virtude da não localização de expedientes que, sabidamente, tinham tramitado pela Casa²²), quanto para obter as informações necessárias ao enquadramento de cada um deles em relação às variáveis escolhidas para analisá-los (em decorrência do modo como os processos legislativos são conduzidos no interior do Legislativo pelotense).

Na continuidade, por meio da consulta aos Livros de Registro dos Ofícios Legislativos depositados na Sala do Expediente da Câmara, também limitados ao mesmo período²³, partiu-se à verificação das datas de recebimento, por parte do Prefeito municipal, dos ofícios informativos da aprovação em Plenário dos projetos de lei tramitados na Casa, os quais solicitavam que ele deliberasse acerca da aquiescência ou da rejeição por meio do veto. O mote precípua era a delimitação dos projetos de lei protocolados no período 2001-2008 que haviam sido oportunamente encaminhados ao Prefeito municipal.

²¹ Foram 7 de 2001, 7 de 2002, 7 de 2003, 4 de 2004, 5 de 2005, 6 de 2006, 5 de 2007 e 5 de 2008.

²² Como é o caso, por exemplo, de algumas das Mensagens encaminhadas pelo Prefeito à Câmara, obtidas estas já àquela época pela oportunidade de acesso ao banco de dados da pesquisadora Laís Sabbado.

²³ Ao todo foram verificados 33 livros; sendo: 7 de 2001, 5 de 2002, 5 de 2003, 3 de 2004, 3 de 2005, 3 de 2006, 3 de 2007 e 4 de 2008. Ressalva-se que somente a partir do ano de 2002 os Ofícios Legislativos passaram compor Livro diverso daquele destinado aos Ofícios Administrativos.

Num terceiro momento, dedicando-se uma maior atenção aos projetos de lei vetados, fez-se uma pesquisa geral pelo vocábulo *veto* no sistema de informática da CMP. A finalidade de tal busca era a obtenção de uma terceira fonte de informações, que permitisse ter seus dados confrontados com as outras duas que lhe precederam, de modo a garantir que nenhum dos vetos apostos escapasse da análise principal do presente estudo.

Conjugados os dados advindos dessas três fontes, foi confeccionado um relatório com todos os projetos que ainda careciam de informações, para que, na continuidade, na segunda das duas etapas do trabalho de campo (a ser efetivada no Departamento de Atos Oficiais da SMG), fossem buscadas as complementações necessárias.²⁴

Embora não fosse um dos objetivos iniciais da pesquisa apreciar os aspectos formais do processo legislativo pelotense, o vigoroso manuseio dos autos exigido para a classificação das variáveis a serem utilizadas como categorias de análise permitiu averiguar o modo como este instrumento de criação normativa vem sendo tratado pela Câmara Municipal. À vista disso, com o propósito dual de evidenciar algumas das irregularidades (*lato sensu*) encontradas nos processos legislativos tramitados entre os anos de 2001 a 2008 (para exemplificar outras das dificuldades enfrentadas na construção do banco de dados da presente pesquisa), e de alertar para o descaso verificado em relação à condução dos processos legislativos desse período, listam-se abaixo as principais inadequações observadas quando do trabalho de campo na CMP, divididas essas por aspectos afins.²⁵

(I) *Instrução processual*: inexistência de numeração sequencial nas páginas dos processos; documentação acostada fora da ordem cronológica; laudas soltas e rasuradas no interior dos processos; processos com objetos distintos arquivados apensados; mensagens de veto tramitando em expediente legislativo autônomo, ao invés de estarem anexadas ao processo legislativo ao qual se referem.

²⁴ Dois percalços ocorridos durante o trabalho de campo na CMP merecem especial referência, visto terem contribuído, senão para aumentar as dificuldades de coleta dos dados, para procrastinar a finalização de etapas da pesquisa: o primeiro contratempo foi a troca de endereço da sede da Casa legislativa, a qual deixou de ser à Rua Marechal Deodoro (nº 806 – Centro), para passar a ser à Rua XV de Novembro (nº 207 – Centro); e o segundo a impossibilidade temporária de acessar certos dados no sistema interno de informática da Câmara Municipal após sua mudança de endereço.

²⁵ Frisa-se, desde já, que os apontamentos realizados não seguem nenhum manual técnico legislativo-parlamentar, nem têm fulcro em normas gerais de organização e trato com os processos legislativos. São eles constatações realizadas por observador empiricamente acostumado ao trato processual jurídico, aqui direcionado ao universo parlamentar.

(II) *Pareceres-padrão*: pareceres das Comissões permanentes preenchidos de maneira incompleta, sem nenhuma espécie de indicação do projeto ao qual se referem; aproveitamento de laudas de pareceres-padrão para pareceres de diferentes datas, sem referência expressa a este tipo de situação; falta de informações relativas ao desfecho do processo legislativo (se o projeto de lei foi retirado ou arquivado, rejeitado ou aprovado, sancionado ou vetado, e, se vetado, se mantido ou derrubado o veto); divergência entre a identificação nominal dos pareceristas signatários dos pareceres das Comissões Técnicas e os reais subscritores dos documentos.²⁶

(III) *Zelo processual*: falta de um padrão de preenchimento das informações na capa dos processos; processos rabiscados, manchados e, até mesmo, queimados.

Quanto às comunicações oficiais, particularmente em relação aos *ofícios legislativos*, também foram encontradas irregularidades técnicas, a saber: duplicidade numérica; numeração intermitente; ausência de data de recebimento do ofício por parte de seu destinatário na contrafé do documento; infrequência na utilização do instrumento para encaminhamento dos autógrafos ao Prefeito.

Outras observações ainda poderiam ser feitas, relacionadas tanto ao desconhecimento técnico-legislativo dos parlamentares quanto à correta escolha da espécie normativa adequada as suas pretensões, como ao excesso de erros de gramática e de ortografia encontrados nas proposições protocoladas. Entretanto, tem-se por suficientes as enumerações acima para traçar um quadro da realidade encontrada na Câmara de Vereadores.

Não obstante a seriedade dos apontamentos acima, nenhum deles supera em gravidade a ilegalidade cometida pelo Prefeito da gestão 2005-08 ao vetar uma lei. No dia 29 de junho de 2005 foi protocolado na CMP ofício oriundo do Gabinete do Prefeito que comunicava a aposição de veto parcial ao art. 3º da Lei nº 5.134, de 28 de junho de 2005, ou seja, do dia anterior ao veto.²⁷ Como ficou patente a partir

²⁶ Em relação aos pareceres jurídicos acostados aos autos dos projetos de lei em trâmite legislativo (sejam os oriundos das assessorias legislativas, sejam os procedentes da procuradoria municipal, os quais não se confundem com os pareceres-padrão referidos no texto), merece menção aqui, por oportuno, o fato de serem de natureza opinativa, não vinculando o ente ou a autoridade pública solicitante ao parecer manifestado. Com isso, os fatores políticos acabam se sobressaindo em relação às fundamentações jurídicas, quer para a aprovação dos projetos de lei quanto para a manutenção ou derrubada dos vetos apostos.

²⁷ Lei essa que “*dispõe sobre o reajuste de salários ou vencimentos e complementa salários ou vencimentos no âmbito da administração direta do Município e dá outras providências*”.

da exposição teórica realizada no capítulo 1, a incidência do veto está circunscrita aos projetos de lei em trâmite processual legislativo; logo, o veto aposto sobre a supracitada lei é ineficaz do ponto de vista jurídico. Contudo, na prática, esse não foi o desfecho processado. De acordo com a página de *internet* da Prefeitura²⁸, a Lei nº 5.134 encontra-se em vigência e sem o art. 3º. Em virtude dessa situação fática, optou-se por abarcar o veto em questão dentro do conjunto dos vetos analisados para a presente investigação, mesmo este não se consubstanciando em um deles sob o ponto de vista jurídico-formal.

Retomando-se a descrição por etapas do trabalho de campo, iniciada a fase executiva da coleta de dados consultaram-se as três caixas arquivo onde se encontram acondicionados os expedientes cujo objeto são os vetos apostos pelo Prefeito municipal entre os anos de 2001 a 2008.²⁹

Com exceção de quatro projetos de lei, todos os outros pesquisados puderam compor o banco de dados da presente pesquisa. Especificamente atinente a essas quatro exceções, duas foram as razões para os seus descartes. A primeira delas abrangeu três projetos de lei que, embora aprovados em plenário e encaminhados à deliberação executiva por meio de ofício legislativo, contrariamente ao disposto nos artigos 66, § 3º da CF e 86, § 1º da LOM de Pelotas, não tiveram incidido sobre si o fenômeno da sanção tácita pelo decurso de prazo de manifestação executiva, uma vez que não houve a promulgação das leis objeto dos projetos em questão seja por parte do Executivo, seja por parte no Legislativo (na inação daquele³⁰). Ao passo que a segunda abarcou um projeto de lei que, apesar de ter sido três vezes discutido e votado em sessões distintas em plenário (art. 81 do RICMP), não foi convertido em lei, nem muito menos submetido à apreciação do Prefeito nas 24 horas que sucederam à votação final.³¹

²⁸ A saber: www.pelotas.com.br; acessada em 28 de maio de 2011.

²⁹ Sendo duas caixas arquivo referentes ao período 2001-2004 e uma referente ao período 2005-2008.

³⁰ Art. 15, XXI, do RICMP (referente às atribuições do Presidente da Câmara municipal): “São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento, ou decorrem da natureza de suas funções e prerrogativas: [...] XXI - Promulgar as leis e resoluções, assinando, juntamente com o Secretário, as Resoluções da Câmara e as leis que o Prefeito não haja sancionado no prazo legal ou cujos vetos tenham sido rejeitados”.

³¹ Art. 86, caput, da LOM de Pelotas: “Os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal serão encaminhados ao Prefeito, dentro de no máximo 24 (vinte e quatro) horas, contadas da votação final, que, aquiescendo, os sancionará”.

Durante todo o processo de coleta de dados foram utilizadas como fontes subsidiárias de informações e de dados as atas e as transcrições das sessões legislativas acessíveis no *site* da Câmara de Vereadores (www.camarapel.rs.gov.br), e as leis municipais disponíveis no *site* da Prefeitura (www.pelotas.com.br).

Por fim, exclusivamente em relação à iniciativa legislativa do Executivo (na falta de trabalhos que permitissem tal conduta para com os projetos de lei de autoria legislativa), confrontaram-se os valores anuais deparados com os de Sabbado (2010), tomando-se o cuidado de descontar dos números encontrados pela autora, os quantitativos anuais referentes às propostas de Emenda à Lei Orgânica, por não integrarem o conjunto de elementos primários de exame da presente investigação. Ratificando os dados encontrados, e premiando o esforço investido por ambos, houve a identificação dos dados quantitativos das duas pesquisas.

* * *

Conhecidas as propriedades institucionais do poder de veto no Brasil e em Pelotas, explicitados os pormenores metodológicos, e de posse dos dados apropriados, a tarefa do capítulo seguinte é a análise propriamente dita da parcela da produção legislativa vetada pelo Prefeito de Pelotas no período 2001-2008 à luz do referencial teórico selecionado.

Capítulo 4 – O Uso do veto em Pelotas (RS) no período 2001-2008

Como assevera Britto (1966, p.115), o veto “*se reveste [...] de significados diferentes no processo legislativo, e na vida política global dos Estados modernos, segundo o regime ou as forças políticas presentes*”. Nada impede que essa máxima seja estendida aos municípios brasileiros, pois todos eles são integrantes do pacto federativo e igualmente detentores de autonomia política, normativa, administrativa e financeira. Assim, apesar de não poder contrariar o ordenamento fixado pelo texto constitucional federal, em tese, cada município possui o seu arranjo institucional e o seu tipo de interação entre os poderes Executivo e Legislativo, o que o torna um sistema político *sui generis* do ponto de vista analítico.

Na tentativa de verificar a aplicabilidade da afirmação de Britto (1966) para a realidade do município de Pelotas, uma vez que, de acordo com Isern (2002, p.208),

é no Município, pela proximidade do povo para com o poder, bem como pelo menor número de projetos encaminhados à sanção do Prefeito, Chefe do Poder Executivo municipal, que o instituto do *veto* pode e deve ser utilizado na sua plenitude,

o capítulo procura identificar (por meio da análise pormenorizada de parcela da produção legislativa local, mais precisamente dos projetos de lei alvo de vetos por parte do Prefeito de Pelotas) os significados político-institucionais de tais ocorrências para o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, e, por conseguinte, para o sistema de governo pelotense. Desse modo, constitui-se na parte mais substancial do trabalho.

Baseadas no método estatístico, as seções subsequentes se propõem a confrontar as variáveis relacionadas diretamente aos vetos com aquelas relacionadas aos fatores próprios dos projetos de lei e aos contextos políticos que contornam as suas respectivas tramitações, procedimentos esses que Grohmann (2003) e Lamounier (2005) chamam de *análise multidimensional*, ou seja, “*intervenções que buscam estabelecer as causas do veto correlacionando a quantidade destes com certo conjunto de variáveis, capazes de oferecer algum poder de explicação para a sua variação*” (GROHMANN, 2003, p.37).¹

4.1 Incidência do veto na produção legislativa pelotense

Antes de iniciar o confronto propriamente dito dos dados coletados com as variáveis utilizadas como categorias de análise, é preciso dimensionar a representatividade da parcela da produção legislativa pelotense posta aqui sob exame.

Tabela 1 – Projetos de lei vetados em relação à produção legislativa submetida à apreciação do Prefeito, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Projeto de Lei	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Sancionado	449	437	886	91,6	95,0	93,3
Vetado	41	23	64	8,4	5,0	6,7
Total	490	460	950	100	100	100

A partir dos dados constantes da tab. 1, verifica-se que do total de 950 projetos de lei submetidos à apreciação do Prefeito de Pelotas entre 2001 a 2008, 64 ou 6,7% foram objeto de veto. A outra face da mesma moeda mostra que mais de 90% desses projetos (93,3% ou 886) foram sancionados.

¹ Grohmann diz ainda que “*relacionar o veto com as demais variáveis se justifica pelo fato de que o veto é produto legislativo, como qualquer projeto, diferenciando-se pelo processo e pelo quórum que lhe diz respeito*” (2003, p.183).

Na comparação entre os governos, uma análise inicial indica que, em termos percentuais, não houve variação significativa entre eles: em ambos, os níveis de projetos vetados ficaram abaixo de 10% (8,4% em 2001-04 e 5% em 2005-08). No entanto, um olhar mais acurado mostra que o índice apresentado no primeiro é quase 70% superior em relação ao segundo, o que pode ser identificado de modo mais claro quando são considerados os números absolutos: houve um decréscimo significativo de ocorrências de veto na sucessão governamental, tendo passado de 41 para 23 casos (diminuição de 43,9%).

Tabela 2² – Índice percentual médio de projetos de lei vetados em relação à produção legislativa submetida à apreciação do chefe do poder Executivo, em municípios, estados-membros e no âmbito federal³

Unidade	Sancionado⁴	Vetado	Total
Pelotas (2001-2008)	93,3	6,7	100
Araraquara ⁵ (1997-99/2001-2003)	90,9	9,1	100
Mogi Mirim (1997-2000)	95,8	4,2	100
Média municipal	93,3	6,7	100
Espírito Santo (1995-1998)	85,8	14,2	100
Rio de Janeiro ⁶ (1995-1998)	55,8	44,2	100
Rio Grande do Sul ⁷ (1995-2001)	81,5	18,5	100
Média estadual	74,4	25,6	100
Brasil I ⁸ (1990-2000)	81,7	18,3	100
Brasil II (1989-2002)	76,5	23,5	100
Brasil III ⁹ (1988-2000)	67,9	32,1	100
Média nacional	75,4	24,6	100
Média geral	81,0	19,0	100

Fonte: Felisbino (2003); Ruggiero Júnior (2005); Domingues (2001); Santos (2001); Grohmann (2003); Lamounier (2005); Moya (2006)

² As observações feitas para esta tabela se aplicam a todas as demais em que constem dados de mesma natureza.

³ Para que não haja confusão entre as três séries de percentuais relativos ao Brasil apresentadas, esclarece-se que os dados advindos da abordagem de Grohmann (2003) serão chamados de Brasil I, os provenientes do exame de Lamounier (2005) de Brasil II, ao passo que os sobrevividos da investigação de Moya (2006) de Brasil III.

⁴ Expressa ou tacitamente.

⁵ Não estão contabilizados os projetos de autoria da Mesa da Câmara e de Bancada ou Grupo (correspondentes a 1,5% da iniciativa legal), mas tão-somente os de iniciativa legislativa individual. Isto se deve em função da opção metodológica de Ruggiero Junior (2005). Ademais, em Araraquara os nomes dos logradouros públicos são atribuídos por lei (diferentemente de Pelotas, que se vale dos Decretos Legislativos para tal fim).

⁶ Computados os projetos de iniciativa do poder Judiciário.

⁷ Excluídos os projetos de teor emancipatório municipal e, por via de consequência, os vetos sobre eles incidentes.

⁸ Incluídos os projetos de autoria do Judiciário e os de autoria classificada como *Outros*.

⁹ Foram excluídos da amostra os projetos de lei de iniciativa do poder Judiciário, os relativos ao orçamento, e os que tratavam de homenagens. Além desses, não englobam o montante os projetos de lei complementar.

A tab. 2 faz um exercício de aproximação¹⁰ entre os dados relativos a Pelotas e aqueles trazidos por pesquisas que trataram dos vetos nas três ordens de poder (principal ou acessoriamente), casos de Ruggiero Júnior (2005) para o município de Araraquara (SP) e Felisbino (2003) para o de Mogi Mirim (SP); Domingues (2001) para o estado do Espírito Santo, Santos (2001) para o do Rio de Janeiro e Grohmann (2003) para o do Rio Grande do Sul; e novamente Grohmann (Idem), juntamente com Lamounier (2005) e Moya (2006), para o Brasil. Observa-se que, afora o caso de Mogi Mirim, Pelotas apresenta o menor índice de projetos vetados e, conseqüentemente, o maior índice de projetos sancionados pelo chefe do poder Executivo em relação à produção legislativa a ele submetida.

Apesar da amostragem reduzida, o que limita a capacidade de generalização das informações, a aproximação permite registrar que a média de projetos vetados nos municípios considerados é três vezes menor do que a média do conjunto das unidades geográficas em análise (6,7% para 19%), e quase quatro vezes menor do que as médias estadual e nacional (6,7% para 25,6% e 24,6%, respectivamente). Entretanto, se forem considerados exclusivamente os números dos municípios, Pelotas passa a apresentar exatamente o índice médio de projetos de lei vetados em relação à produção legislativa municipal (6,7%).

Mais importante do que qualquer outra consideração que se possa inferir a partir dessas aproximações é o fato de que o uso do veto em Pelotas não está fora do padrão, nem muito menos se apresenta imoderado. Com isso, se há alguma peculiaridade em Pelotas, esta não diz respeito à frequência.

De posse do quantitativo de projetos de lei submetidos à apreciação do Prefeito e dos vetos sobre eles incidentes, é possível passar à apresentação sistematizada dos três desdobramentos da variável dependente da pesquisa: o veto.

¹⁰ Como os objetos de análise e as metodologias empregadas nas investigações das unidades subnacionais e da unidade nacional não são os mesmos, análises comparativas entre dois ou mais destes entes acabam afastadas. Não obstante, nada impede que os padrões encontrados possam ser justapostos.

4.1.1 Variável tipo

Tabela 3 – Incidência de vetos, conforme o tipo, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Tipo	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Total	36	13	49	87,8	56,5	76,6
Parcial	5	10	15	12,2	43,5	23,4
Soma	41	23	64	100	100	100

Quando os vetos são distinguidos conforme o tipo, no período 2001-2008, há a preponderância de uso do veto total no patamar de 76,6% (49 situações), restando 23,4% (15 casos) ao parcial.

Na observação individualizada, embora permaneça o predomínio do tipo total nas duas gestões, esse é mais intenso no Governo 2001-04 do que no 2005-08: a razão aproximada, que era de 7,2 totais para cada veto parcial no primeiro deles (87,8% a 12,2%), passou para 1,3 no segundo (56,5% a 43,5%).

Desse modo, e antes de uma análise mais pormenorizada desses índices, é possível verificar que há distinção entre os governos no que tange ao tipo de veto emitido. Enquanto a estratégia do primeiro implicou a preferência quase integral por vetos totais, sendo os parciais adotados residualmente (5 casos ou 12,2%), o segundo os utilizou de modo mais equânime (13 a 10), o que significa uma vigorosa ampliação dos parciais em relação ao governo anterior. Afinal, em termos absolutos, o 2005-08 se serviu do dobro de vetos parciais em relação ao 2001-04 (10 a 5), apesar de ter realizado menos vetos em geral (23 a 41).

De acordo com Grohmann (2003, p.205), o incremento no uso do veto parcial sugere duas possibilidades: "*ou o governo aprendeu a se relacionar melhor com o Legislativo [...] ou chegou à conclusão de que a política de confronto sistemático não estava proporcionando bons resultados*". Por ora, sabe-se apenas que a supressão se processou na transição governamental. Até o final da dissertação espera-se verificar se o município de Pelotas se ajusta em algum desses dois enquadramentos.

Tabela 4 – Índice percentual médio de vetos, conforme o tipo, em municípios, estados-membros e no âmbito federal

Unidade	Total	Parcial	Soma
Pelotas (2001-2008)	76,6	23,4	100
Araraquara (1997-99/2001-2003)	89,0	11,0	100
Mogi Mirim (1997-2000)	42,3	57,7	100
Média municipal	69,3	30,7	100
Espírito Santo (1995-1998)	71,0	29,0	100
Rio de Janeiro (1995-1998)	31,8	68,2	100
Rio Grande do Sul (1995-2001)	59,4	40,6	100
Média estadual	54,1	45,9	100
Brasil I (1990-2000)	39,8	60,2	100
Brasil II (1989-2002)	38,6	61,4	100
Brasil III (1988-2000)	42,1	57,9	100
Média nacional	40,2	59,8	100
Média geral	54,5	45,5	100

Fonte: Felisbino (2003); Ruggiero Júnior (2005); Domingues (2001); Santos (2001); Grohmann (2003); Lamounier (2005); Moya (2006)

Os dados trazidos pela tab. 4 apontam para uma variedade de situações. A média do conjunto de unidades consideradas indica maior incidência de vetos totais do que parciais (54,5% a 45,5%), o que também ocorre em âmbito municipal (69,3% a 30,7%) e estadual (54,1% a 45,9%), mas não nacional (40,2% a 59,8%). Contudo, há diferenças no interior das médias¹¹: em Mogi Mirim houve mais vetos parciais do que totais (57,7% a 42,3%), o que se repete no caso do Rio de Janeiro (68,2% a 31,8%), apesar de as médias municipal e estadual apontarem outro cenário.

Independentemente disso (e o que é mais importante para a pesquisa), os dados indicam que o caso de Pelotas – no qual há a prevalência de vetos totais sobre os parciais (76,6% a 23,4%) –, acompanha a média geral, assim como a média dos municípios, o âmbito em que, comparativamente, ocorrem mais vetos totais (69,3% a 54,1% nos estados e 40,2% no país).

¹¹ A exceção é o âmbito nacional, onde nos três estudos considerados o cenário é o mesmo.

4.1.2 Variável motivação apresentada pelo Executivo

Tabela 5 – Incidência de vetos, conforme a motivação, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Motivação	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Jurídica	25	17	42	61,0	73,9	65,6
Política	3	3	6	7,3	13,0	9,4
Ambas	13	3	16	31,7	13,0	25,0
Total	41	23	64	100	100	100

A segunda das três variáveis em que se desdobra o instituto em tela é a motivação apresentada pelo Executivo. No geral, ao se classificar as razões de emissão dos vetos a partir de suas três possibilidades de enquadramento, vê-se uma maior recorrência àquela de natureza exclusivamente jurídica (42 casos ou 65,6%), seguida bem mais ao longe pela fundamentação conjugada de fatores jurídicos e políticos (16 casos ou 25%), e pela causa exclusivamente política (6 casos ou 9,4%). Somadas as motivações exclusivamente jurídicas com as combinadas de fatores jurídicos e políticos, verifica-se que o Prefeito pelotense incluiu motivação de ordem jurídica em 90,6% das vezes em que vetou projetos.

Em comparação com os anos de 1989 a 2002 do nível federal, há uma inversão nos extremos do pódio motivacional: enquanto aqui a motivação jurídica ocupa a primeira posição (65,6%) e a política a terceira (9,4%), lá a política está em primeiro lugar (56,9%) e a jurídica em último (19,8%) (LAMOUNIER, 2005).¹² O valor dessa constatação, no entanto, vai além do escalonamento motivacional, pois ela permite evidenciar o posicionamento preponderantemente tomado pelo Executivo em relação ao Legislativo, quando há dissenso na aprovação de um projeto de lei.

Na comparação entre os governos, destaca-se a diminuição da motivação classificada como “ambas” na passagem do primeiro para o segundo, tendo variado de 31,7% para 13%, em contrapartida ao aumento da motivação qualificada como jurídica (de 61% para 73,9%). No entanto, se esses índices forem somados, haja vista que “ambas” inclui razão jurídica, as diferenças se tornam menos intensas: o

¹² Ou seja, no plano federal, aplicado o mesmo raciocínio, tem-se um posicionamento 80% das vezes político por parte do Presidente (LAMOUNIER, 2005). Ademais, a soma fica em 99,6% porque 0,4% dos vetos estavam sem informação quanto ao motivo alegado.

primeiro a alegou em 92,7% (38 casos), e o segundo em 86,9% (20 vezes). Assim, a separação maior entre eles se dá na motivação política (exclusivamente ou combinada à jurídica), pois o Governo 2001-04 a utilizou em 42% (16 situações) e o 2005-08, em 26% (6 situações). Quando a razão é exclusivamente política, em contrapartida, a situação se inverte: em termos percentuais o Governo 2005-08 a utilizou quase duas vezes mais do que o anterior (13% a 7,3%), embora em termos absolutos haja igualdade (três casos).

4.1.3 Variável resultado da apreciação

Tabela 6 – Resultado dos vetos apostos pelo Executivo por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Resultado	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Mantido	22	21	43	53,7	91,3	67,2
Derrubado	19	2	21	46,3	8,7	32,8
Total	41	23	64	100	100	100

A terceira e última variável que se presta a classificar designadamente os vetos do prefeito de Pelotas é a *resultado da apreciação*. Os números agregados do período mostram que aproximadamente 1/3 dos vetos apostos pelo Prefeito foram rejeitados pela Câmara de Vereadores (21 de 64 casos). A elevada proporção de derrubadas encontrada, além de indicar uma alta capacidade de o Legislativo reagir ao posicionamento tomado pelo Executivo – ou seja, fazer valer o seu ponto de vista na seara processual legislativa (GROHMANN, 2001b e 2003; DOMINGUES, 2001; SANTOS, 2001; RUGGIERO JUNIOR, 2005) –, acaba por contradizer, ao menos para o caso pelotense, o prognóstico de Diniz (2005) a respeito da raridade dos episódios de vetos ultrapassados pelo Legislativo. Isso porque um índice médio de 32,8% de vetos derrubados não é indicativo de um acontecimento raro; pelo contrário, mostra um evento de ocorrência presumível. Entretanto, são os números desagregados que evidenciam as mais relevantes informações da variável.

No Governo 2001-04 os índices de vetos mantidos e derrubados ficaram muito próximos: 53,7% e 46,3%, respectivamente (22 e 19 casos, em números absolutos). Já no Governo 2005-08, o índice de manutenção ascendeu para 91,3%, ao passo que o de derrubada caiu para 8,7%, ou seja, foi diminuído a uma sexta parte do total do governo anterior (uma redução de 81,2%). Grohmann (2001b), Diniz (2005) e Ruggiero Junior (2005) perfilham da mesma opinião quanto à ocorrência de vetos derrubados: a rejeição implica derrota do Executivo. Isto significa que, se por um lado o chefe do poder Executivo pelotense dos anos 2005-08 foi vencido em menos de 10% das vezes em que se posicionou contrário a um projeto de lei aprovado pelo plenário da Câmara de Vereadores, o dos anos 2001-04 foi sobrepujado em praticamente 50% das vezes em que se mostrou político-institucionalmente contra os vereadores.

Retomando-se a predição de Diniz (2005) relativa ao caráter extraordinário dos casos de vetos derrubados, vislumbra-se no Governo 2001-04 um patamar de rejeições ainda mais significativo que o do conjunto do período 2001-2008. A aproximação desses dados com os percentuais oriundos de outras unidades geográficas fornece um melhor dimensionamento do contexto pelotense.

Tabela 7 – Resultado percentual médio dos vetos apostos pelo chefe do poder Executivo, em municípios, estados-membros e no âmbito federal

Unidade	Mantidos	Derrubados	Total
Pelotas (2001-2008)	67,2	32,8	100
Araraquara (1997-99/2001-2003)	74,6	25,4	100
Mogi Mirim (1997-2000)	53,8	46,2	100
Média municipal	65,2	34,8	100
Espírito Santo (1995-1998)	72,6	27,4	100
Rio de Janeiro (1995-1998)	73,4	26,6	100
Rio Grande do Sul (1995-2001)	58,1	41,9	100
Média estadual	68,0	32,0	100
Brasil I (1990-2000)	97,2	2,8	100
Brasil II ¹³ (1989-2002)	96,5	3,5	100
Média nacional	96,9	3,2	100
Média geral	74,2	25,8	100

Fonte: Felisbino (2003); Ruggiero Júnior (2005); Domingues (2001); Santos (2001); Grohmann (2003); Lamounier (2005)

¹³ Descontados os vetos em tramitação e os arquivados ou prejudicados

O quantitativo de derrubadas encontrado em Pelotas no período 2001-2008 identifica-se com as tendências expressas nas médias dos municípios e dos estados, constantes da tab. 7: de cada 3 projetos de lei vetados pelo Executivo nos municípios e nos estados-membros, 1 é rejeitado pelo Legislativo. Já na esfera federal, o índice médio de derrubadas é de apenas 3,2%, isto é, 10 vezes inferior ao vislumbrado nas unidades federadas.

Ao derrubarem um percentual indiscutivelmente significativo de vetos, os vereadores pelotenses adotam um comportamento ativo e de reequilíbrio institucional em relação aos atos e poderes do Prefeito, pois não só participam do processo legislativo, como também fazem valer suas pretensões. O padrão de relação estabelecida no município seria o mesmo descrito por Lamounier (2005) como sendo de *reciprocidade estratégica*, estando as diferenças apenas no momento e no instrumento utilizado pelos parlamentares: ao passo que no Congresso a atuação dos atores se dá nomeadamente entre a propositura do projeto de lei e o seu encaminhamento ao Presidente para aquiescência ou veto, por meio de alterações dos projetos sob trâmite legislativo; na Câmara de Vereadores de Pelotas a ação manifesta-se quando da apreciação do veto, por intermédio do instituto da rejeição.

A partir da constatação acima se pode argumentar que, ao menos para os estados-membros e os municípios confrontados (porém mais detidamente, é claro, para o caso em tela), a tese do desequilíbrio institucional a favor do poder Executivo na seara da produção de leis merece ser relativizada. Não se quer com essa afirmação, contudo, contradizer os estudos cujos resultados apontam para o predomínio do Executivo no campo do processo legislativo¹⁴, pois calcados em sólidos dados objetivos, mas sim destacar que o Legislativo possui institucionalmente um poder tão, se não mais forte do que o poder de veto do Executivo, o qual é utilizado em determinadas situações e contextos específicos, qual seja ele a *prerrogativa de rejeitar o veto* e, desse modo, selar o destino do projeto de lei conforme o seu interesse. Logo, do ponto de vista institucional, a última palavra cabe ao Legislativo.¹⁵

¹⁴ Como, por exemplo, os de Figueiredo e Limongi (1999, 2006), Pereira e Mueller (2000) e Moya (2006), para não citar outros.

¹⁵ É vital destacar que ele tem a última palavra no âmbito processual legislativo, pois, na hipótese de inconformidade executiva para com o veto derrubado pela Câmara de Vereadores (ou qualquer outro parlamento), pode o Prefeito (ou o Governador/Presidente) ingressar com uma Ação Direta de

Ao derrubar um veto, o Legislativo compensa, em parte, o fato de não dispor dos mesmos poderes proativos e reativos detidos pelo Executivo¹⁶, e afirma a sua posição sobre a questão em discussão. No entanto, o poder de rejeição não pode ser considerado mais forte do que o poder de veto, porque ele envolve a necessidade de cumprimento de um quórum qualificado, o que exige uma grande mobilização político-institucional para ser alcançado.

Na mesma senda, para suprir a incoerência em nível federal de contextos fáticos que dessem suporte a algumas de suas proposições (mais especificamente em relação às maiorias cambiantes), Grohmann (2003) se valeu das particularidades da conjuntura política e institucional do estado do Rio Grande do Sul, no período 1995-2001. O enfoque foi dado à passagem da primeira para a segunda das duas maiorias deliberantes constituídas no transcorrer do processo legislativo de criação normativa, ou seja, da relativa (que aprovou em plenário o projeto de lei) para a absoluta (que deliberou acerca da manutenção ou derrubada do veto apostado). Isto porque, conforme o modelo criado pelo autor, a manutenção do veto presidencial por parte dessa segunda maioria seria resultado de uma nova composição parlamentar deliberante, ou então marcada pela presença de membros trãsfugas, *“aqueles que votando de uma forma na primeira rodada, o fariam de outra na segunda”* (Idem, p.188).

Para o autor, como o veto é uma das variáveis passíveis de explicitar a não consecução de acordo político entre os poderes Executivo e Legislativo, bem como de evidenciar a polarização existente entre esses mesmos atores, a hipótese defendida foi de que se houvesse, quando da sucessão governamental,

diminuição do número de projetos do Executivo examinados em plenário; aumento do número de vetos (tanto sobre projetos do Executivo que foram emendados, quanto projetos do Legislativo); e aumento do número de vetos derrubados, então teremos um incremento da divergência de preferências entre Executivo e Legislativo, o qual indica, por sua vez, um incremento da polarização entre ambos (Ibid., p.190).¹⁷

Inconstitucionalidade, junto ao poder Judiciário. Isto significa que a disputa de forças entre Executivo e Legislativo pode se estender para além do processo legislativo. Para mais detalhes sobre esta questão, ver: Grohmann (2006).

¹⁶ Poderes esses já referidos na Introdução.

¹⁷ A desconsideração dos projetos de iniciativa do Legislativo se explica em função de sua polarização ser interna, e não entre os poderes.

A totalidade dos indicadores empregados pelo autor apontou para a efetivação do cenário previsto, qual seja o de incremento da divergência de prioridades entre Executivo e Legislativo e o incontido aumento da polarização entre eles. Entretanto, mais do que propriamente os resultados encontrados para explicar a relação estabelecida no Rio Grande do Sul, o que interessa para este trabalho é a possibilidade de fruição de um conjunto de indicadores objetivos apto a verificar o aumento ou a diminuição de uma polarização institucional entre os poderes Executivo e Legislativo locais.

Com exceção do número de projetos de autoria do Executivo examinados em plenário, que variou no mesmo sentido da proposição de Grohmann (2003) (com uma redução de 11,7%, tendo passado de 375 para 331 projetos)¹⁸, tanto o número absoluto de vetos quanto o de derrubadas variou em sentido contrário, pois ambos obtiveram diminuição em suas respectivas ocorrências: a primeira de 41 para 23 casos, a segunda de 19 para apenas 2 episódios. Com isso, ao invés de haver uma intensificação dos pontos decisórios controversos entre o Prefeito e a Câmara de Vereadores, o que houve foi um apassivamento desses momentos de controvérsia, levando a uma diminuição da polarização institucional.¹⁹ O caso pelotense, portanto, consagra os indicadores que Grohmann (2003) destacou, apenas com a inversão da sequência da variação entre os tipos de relacionamento entre os dois poderes. Isto é, ao contrário da situação estudada pelo autor, passou-se de um período de maior diferenciação entre as vontades do Executivo e do Legislativo para um de maior aproximação.

¹⁸ Valores obtidos em Sabbado (2010). Englobam projetos: aprovados, rejeitados, retirados e arquivados; e consideram, além dos projetos de lei ordinária e complementar, os de emenda à Lei Orgânica.

¹⁹ Aqui se subverteu um pouco a construção de Grohmann em função da não ocorrência de um dos três requisitos na municipalidade de Pelotas. Porém, considera-se suprida a exigência teórica de diminuição do número de projetos do Executivo examinados em plenário, tendo em vista as significativas *quedas* nos outros dois indicadores, e a própria relativização do autor ao dizer que “o simples incremento do uso do veto, no contexto de uma conjuntura política intensamente conflituosa, serve como indicador da polarização” (GROHMANN, 2003, p.190), senão pela identificação desta exata conjuntura ao caso em estudo, ao menos como precedente da não rigorosidade da argumentação.

4.2 Variável apoio da coalizão de governo

Vereador	2001	2002	2003	2004
Ivan Duarte	PT	PT	PT	PT
Jacira Porto	PT	PT	PT	PT
Miriam Marroni	PT	PT	PT	PT
Lair de Mattos*	PT	PT	PT	PT
Eduardo Abreu	PSB	PSB	PSB-PT	PT
Mattozo	PSB	PSB	PSB	PSB
Michel Halal	PPB-PSB	PSB	PSB	PSB
Otávio Soares	PL	PL	PL-PSB	PSB
Adelar Bayer	PTB-PL	PL	PL	PL
Pastora Ieda	PPB-PSDB-PL	PL	PL-PTB	PTB
Mansur Macluf	PPB	PPB	PPB-PP**	PP
Idemar Barz	PDT-PTB	PTB	PTB	PTB
Jones Maschio	PDT	PDT-PTB	PTB	PTB
Bete Rodrigues	PDT	PDT	PDT	PDT
Gilberto Cunha	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB
Dila Bandeira	PTdoB	PTdoB	PTdoB	PTdoB
Ademar Ornel	PFL	PFL	PFL	PFL
Júlio Honório	PFL	PFL	PFL	PFL
Adalim Medeiros	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
Pedrinho	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
Jesus David	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB

Fonte: Lima (2008); Sabbado (2010)

* Em decorrência do vereador eleito, Miltinho, ter se licenciado para assumir o cargo de Secretário Municipal de Serviços Urbanos, o primeiro suplente, Lair de Matos, exerceu o mandato por mais de três anos

** Nomenclatura adotada pelo PPB a partir de abril de 2003

Quadro 5 – Composição político-partidária da Câmara Municipal de Pelotas ao longo da legislatura 2001-2004

O quadro 5 contempla a distribuição das cadeiras parlamentares na CMP ao longo da legislatura 2001-2004. A partir dele, e com fulcro nos trabalhos de Resem (2002), Figueiredo (2005), Lima (2008) e Sabbado (2010), a base de apoio do Prefeito junto aos vereadores pode ser classificada como minoritária. Como explica Sabbado (2010), após as eleições do ano 2000 a Câmara estava dividida em dois grupos: o bloco da situação²⁰, com 6 integrantes (4 do PT e 2 do PSB), e o da oposição²¹, com 15 cadeiras (3 do PPB, 3 do PDT, 3 do PMDB, 2 do PFL, 1 do PL, 1 do PTB, 1 do PSDB e 1 do PTdoB). Conquanto tenha ocorrido a posterior migração

²⁰ Composto por partidos pertencentes à coligação PT-PSB-PCB-PTdoB, a qual venceu a eleição majoritária no 2º turno.

²¹ Formado por: legendas da coligação que perdeu a eleição majoritária no 2º turno (PPB-PFL-PTB-PL) ou que apoiaram a candidatura perdedora no 2º turno (PDT e PTdoB); vereadores que fizeram campanha para a candidata derrotada após a declaração de neutralidade do partido em relação à segunda etapa da disputa (Adalim Medeiros, Pedrinho e Jesus David, todos do PMDB); mais o vereador Gilberto Cunha, do PSDB.

de dois vereadores do bloco da oposição para o da situação²², o máximo dimensionamento que a coalizão governamental atingiu foi 8 cadeiras, número insuficiente para alcançar o quórum de maioria absoluta necessário para impedir a derrubada do veto apostado pelo Prefeito.

Vereador	2005	2006	2007	2008
Ivan Duarte	PT	PT	PT	PT
Paulo Oppa*	PT	PT	PT	PT
Miltinho	PT	PT	PT	PT
Otávio Soares	PSB	PSB	PSB	PSB
Waldomiro Lima	PL	PL	PL-PRB	PRB
Ademar Ornel	PFL	PFL	PFL/DEM**	DEM
Adalim Medeiros	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
Pedrinho	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
Mansur Macluf	PP	PP	PP	PP
Diosma Nunes	PP	PP	PP	PP
José Sizenando	PP	PP	PP-PPS	PPS
Professor Adinho	PPS	PPS	PPS	PPS
Idemar Barz	PTB	PTB	PTB	PTB
Zequinha	PTB-PDT	PDT	PDT	PDT
Cururu***	PFL	PFL-PV	PV	PV
Eduardo Leite****	–	–	–	PSDB

Fonte: Lima (2008); Sabbado (2010)

* Primeiro suplente exerceu o mandato por praticamente toda a legislatura no lugar de Miriam Marroni, que renunciou ao mandato incontinenti à posse para assumir o cargo de Deputada Estadual

** Nomenclatura adotada pelo PFL a partir de 2007

*** Teve o mandato cassado no mês de março de 2008 por falta de decoro parlamentar

**** Assumiu a cadeira deixada pelo vereador Cururu

Quadro 6 – Composição político-partidária da Câmara Municipal de Pelotas ao longo da legislatura 2005-2008

Em sentido diametralmente oposto, o Governo 2005-08 pode contar com uma coalizão majoritária durante todo o transcurso do seu mandato. Tomando-se como referência o trabalho de Sabbado (2008, p.93-94), pode-se dizer que, após as eleições de 2004,

²² Ao todo foram 9 migrações partidárias durante a legislatura 2001-04: 5 no 1º ano (a de Michel Halal do PPB para o PSB; a de Adelar Bayer do PTB para o PL; a da Pastora Ieda, do PPB para o PSDB, e depois deste para o PL; e a de Idemar Barz do PDT para o PTB); uma no 2º (a de Jones Maschio do PDT para o PTB); e 3 no 3º (a de Eduardo Abreu do PSB para o PT; a de Otávio Soares do PL para o PSB; e da Pastora Ieda, do PL para o PTB). Destas, duas foram entre os blocos (as de Michel Halal e Otávio Soares), e 7 intra blocos (logo, não importaram na modificação numérica das coalizões de governo e de oposição).

a provável correlação de forças na Câmara de Vereadores era a seguinte, conforme os apoios ocorridos no 1º e no 2º turno da disputa para Prefeito: a bancada do governo era majoritária, ao contar com os seis votos da coligação vencedora (três do PP, dois do PTB e um do PPS), mais a tendência de receber o apoio do PFL e do PMDB (dois votos cada um), que contavam com participação no governo, em especial no 1º escalão (secretários municipais). No total, eram 10 dos 15 votos, sendo que a oposição teria quatro (três do PT e um do PSB). O vereador do PL surgia como independente, apesar de o partido ter sido parceiro do PT na coligação que tentou reeleger Marroni.

As supervenientes migrações partidárias que se processaram no transcurso da legislatura 2005-2008²³, não tiveram o condão de influir no aumento ou diminuição da base governista na Câmara de Vereadores.

Sintetizando-se os quadros 5 e 6, pode-se afirmar que a passagem do Governo 2001-04 para o Governo 2005-08 não significou apenas a troca dos mandatários políticos: a saída de Fernando Marroni (PT) e a posse de Bernardo de Souza (PPS)/Fetter Júnior (PP); mas também a passagem de uma administração com apoio minoritário no Legislativo para uma com apoio majoritário, o que repercutiu diretamente tanto na capacidade executiva de aprovação de sua respectiva agenda legislativa como na de sustentar os vetos por ele apostos.

Antes, porém, de se passar da descrição das respectivas conjunturas político-partidárias pelas quais os Prefeitos dos Governos 2001-04 e 2005-08 se defrontaram na Câmara Municipal para a análise dos dados a partir do referencial teórico pertinente, é preciso deixar claro que, tendo em vista a constância desses dois arranjos diametralmente distintos em uma mesma categoria (suficiente ou insuficiente) ao longo dos dois governos (o primeiro em desvantagem para o Prefeito da gestão 2001-04 e o segundo favorável ao da gestão 2005-08), considera-se desnecessário o cruzamento dos dados coletados para a presente variável com as subdivisões da variável dependente da pesquisa, o veto. Isso porque, por serem enquadramentos permanentes ao longo de cada governo, tiveram efeito direto sobre toda a produção legislativa do período, e, por conseguinte, sobre todos os vetos apostos, vez que o veto, incidente próprio do processo legislativo, está sujeito às mesmas influências endógenas e exógenas que afetam aquele.

²³ Para se ser mais exato, foram 4: a de Zequinha do PTB para o PDT, ainda no 1º ano de mandato; a de Cururu do PFL para o PV, no 2º; e as de Waldomiro Lima, do PL para o PRB, e José Sizenando, do PP para o PPS, no 3º ano.

Em sua tese, Grohmann (2003) afirmou que um governo minoritário está mais propício a conflitos institucionais com o Legislativo do que um governo majoritário²⁴, bem como que o veto se apresenta analiticamente como um indicador de divergência de predileções entre tais poderes, sendo que a maior frequência na recorrência ao instituto por parte do Executivo importa numa conjuntura de maior conflitividade entre os atores políticos.

Ao argumentar nesse mesmo sentido, Lamounier (2005, p.181) estabeleceu uma correlação negativa entre o tamanho da maioria governista e os vetos: “*quanto maior o tamanho da maioria no Legislativo, menos vetos são aplicados sobre as matérias aprovadas pelos congressistas*”. Moya (2006, p.98), ao seu turno, defendeu que

o uso do veto é uma forma do Executivo controlar o que é produzido pelo Legislativo, de especial utilidade quando não é possível influenciar o andamento dos trabalhos legislativos em favor de seus projetos, o que é mais provável quando o governo conta com pouco apoio parlamentar.

Com fundamento na perspectiva teórico-interpretativa da dinâmica processual legislativa em torno do poder de veto conjugada por Grohmann (2003), Lamounier (2005) e Moya (2006) para a esfera federal, de que quanto maior a base governista no Legislativo menor a recorrência ao uso efetivo do poder de veto (ou, dito por outros termos, a ocorrência de vetos é inversamente proporcional ao tamanho do apoio legislativo detido pelo Prefeito), os dados levantados para o município de Pelotas apresentam a mesma tendência deparada no plano federal.

Efetivamente por não deter uma base parlamentar majoritária na Câmara de Vereadores (em sentido contrário ao Prefeito da administração 2005-08), o Prefeito da gestão 2001-04 teve de usar com mais frequência o poder de veto em comparação ao seu sucessor, para compensar a não consecução de aprovação plenária dos projetos de lei a ele enviados dentro do seu leque de preferências (41 a 23 ou 8,4% a 5% do total de projetos), assim como teve de aplicar mais vetos totais (36 a 13 ou 87,8% a 56,5% do conjunto de vetos). Como expõe Moya (2006, p.94), “*os vetos são o produto de negociações mal-sucedidas ou inexistentes, que geralmente acontecem quando os interesses de Executivo e Legislativo são muito conflitantes, ou mesmo inconciliáveis*”.

²⁴ Nas palavras do autor “*um governo sem ampla coalizão está fadado a abrir um campo de intenso conflito com o Legislativo*” (GROHMANN, 2003, p.14).

Quando às derrubadas, a causa para os índices diametralmente opostos vislumbrados entre os dois governos é a mesma. Enquanto o Prefeito da administração 2005-08 contou com uma maioria parlamentar que permitiu a ele sustentar os vetos emitidos em quase todas as ocasiões (21 de 23 oportunidades ou 91,3%), o da gestão 2001-04 foi subjugado em 19 de 41 ocasiões (ou 46,3%) por não dispor de uma coalizão no tamanho necessário para impedir a superação de sua preferência em relação ao deslinde da matéria objeto do projeto de lei.

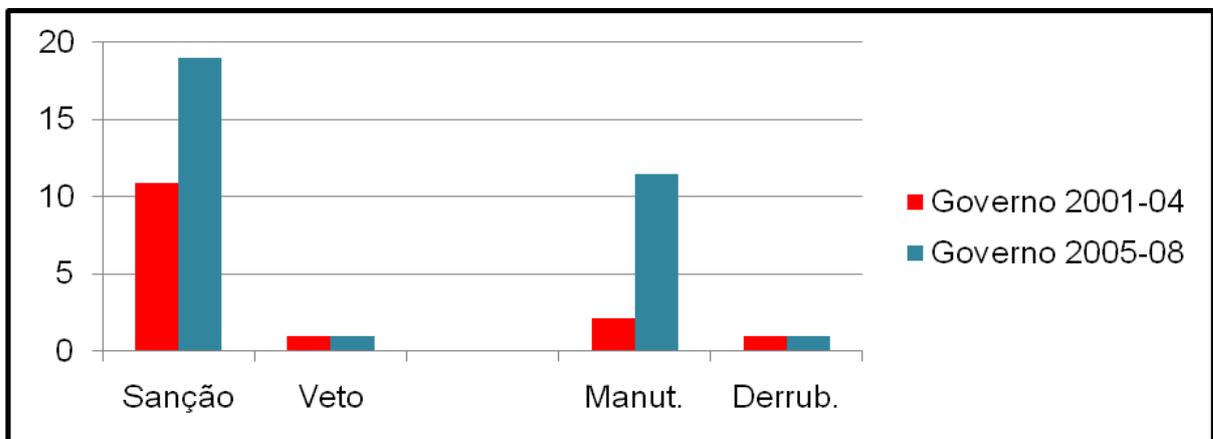


Gráfico 1 – Proporção de projetos sancionados a cada projeto vetado e de vetos mantidos a cada veto derrubado nos governos 2001-04 e 2005-08

Para melhor se dimensionar o efeito direto que a variável apoio da coalizão de governo teve no resultado da atividade legislativa pelotense, e, especialmente dentro dessa, nos desfechos dos casos de veto, o gráfico 1 mostra a proporção de projetos vetados em relação aos sancionados e a proporção de vetos derrubados em relação aos que foram mantidos. Ao passo que no Governo 2001-04 a proporção foi de 1 veto para cada 10,9 sanções e de uma derrubada para cada 2,1 manutenções, no Governo 2005-08 ela passou para 1 veto a cada 19 sanções e uma derrubada a cada 11,5 manutenções. Isto significa, em síntese, que a consecução de uma coalizão de apoio suficiente para alcançar o quórum de maioria absoluta durante o Governo 2005-08, possibilitou um apassivamento no grau de conflitividade política entre o chefe do poder Executivo municipal e os membros do poder Legislativo, e, por conseguinte, uma maior estabilidade político-institucional entre os poderes municipais.

4.3 O Veto e suas correlações com as variáveis analíticas

As informações coletadas até o momento permitem identificar o modo como o veto foi utilizado no período 2001-2008, bem como expor determinadas diferenças entre os dois governos. Na mesma medida, ajudam a explicar tais distinções. Entretanto, uma série de outros elementos relacionados ao veto e ao processo legislativo sob o qual ele incide ainda podem ser explorados, com vistas a delimitar com mais propriedade o modo como ele se apresentou em Pelotas, no período estudado, e as possíveis razões para tanto. É o que as variáveis relacionadas a seguir procuram promover.

4.3.1 Variável autoria

Tabela 8 – Iniciativa dos projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Autoria	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Executivo	331	294	625	67,6	63,9	65,8
Legislativo	159	166	325	32,4	36,1	34,2
Total	490	460	950	100	100	100

Do total de projetos de lei encaminhados ao Prefeito de Pelotas entre 2001 a 2008 para deliberação acerca de sua concordância ou dissenso com o que foi aprovado pela Câmara de Vereadores, 625 eram de iniciativa do Executivo (65,8%), e 325 do Legislativo (34,2%), o que coloca o primeiro como autor de aproximadamente 2/3 da produção legislativa do período, tanto no Governo 2001-04 como no 2005-08.²⁵

²⁵ É importante frisar que se está a considerar projetos aprovados, e não a totalidade daqueles protocolados na Câmara e submetidos à apreciação do plenário.

Tabela 9 – Incidência de vetos, conforme o poder que teve a iniciativa legislativa, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Autoria	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Executivo	3	6	9	7,3	26,1	14,1
Legislativo	38	17	55	92,7	73,9	85,9
Total	41	23	64	100	100	100

No mesmo período ocorreram 64 vetos, dos quais 55 (85,9%) incidentes sobre projetos principiaados pelos membros do poder Legislativo. Isso implica dizer que o Prefeito de Pelotas tem vetado de modo amplamente majoritário projetos propostos pela Câmara Municipal, embora não deixe de ser merecedor de destaque o fato de 14,1% (9 casos) desses vetos terem ocorrido em projetos que ele próprio havia apresentado.

Ao especular sobre este ponto, Moya (2006) evidencia algumas situações que podem justificar tal comportamento: a ocorrência de alterações realizadas por parlamentares quando do trâmite legislativo; a posterior verificação de inconformidades *lato sensu* não percebidas à época da protocolização do projeto; e a distinção entre o chefe do poder Executivo que apresentou o projeto e o que emitiu o veto. Conquanto sejam válidas todas essas hipóteses, somente a análise das variáveis seguintes vai permitir um aprofundamento dessa relação e a investigação mais apurada das razões para tais vetos.

Na média dos governos, aproximadamente 6/7 dos projetos vetados tiveram sua origem na Câmara de Vereadores, o que mostra uma aposição de vetos desproporcional à produção legislativa de cada um dos poderes considerados, vez que o Executivo, como se viu, foi o responsável por 2/3 do total de projetos de lei principiaados no período considerado.

Já na checagem entre os Governos 2001-04 e 2005-08, verifica-se um acostamento significativo na distribuição dos vetos: a incidência em projetos de autoria executiva quase quadruplica percentualmente do primeiro para o segundo (de 7,3% para 26,1%), enquanto a incidência em projetos deflagrados pelo Legislativo, em sentido contrário, é reduzida em 20,3% (de 92,7% para 73,9%).

Tabela 10 – Distribuição percentual média de vetos, conforme o poder que teve a iniciativa legislativa, em municípios, estados-membros e no âmbito federal

Unidade	Executivo	Legislativo	Total
Pelotas	14,1	85,9	100
Araraquara	7,6	92,4	100
Mogi Mirim	73,1	26,9	100
Média municipal	31,6	68,4	100
Espírito Santo	20,5	79,5	100
Rio Grande do Sul	59,4	40,6	100
Média estadual	40,0	60,0	100
Brasil I	42,7	57,3	100
Brasil III	40,0	60,0	100
Média nacional	41,4	58,6	100
Média geral	39,4	60,6	100

A mesma pluralidade de situações mostrada na tab. 4 é vista na tab. 10. À exceção dos estudos que versam sobre o âmbito federal, que apontam para uma maior incidência de vetos nos projetos oriundos do poder Legislativo (57,3% a 42,7% no primeiro e 60% a 40% no segundo), os estudos voltados aos níveis estadual e municipal indicam a existência de conjunturas diametralmente inversas: Pelotas, Araraquara e Espírito Santo apresentam uma incidência de vetos no mesmo sentido que o federal (85,9% a 14,1%; 92,4% a 7,6%; e 79,5% a 20,5%, nessa ordem); e Mogi Mirim e Rio Grande do Sul se deparam com uma aposição de vetos em sentido contrário (73,1% sobre projetos do Executivo e 26,9% do Legislativo no município; e 59,4% contra 40,6% no estado-membro).

Ao serem analisadas apenas as três médias parciais e a geral, vê-se que há uma correlação de mesma ordem entre os percentuais pelotenses e os 4 índices médios, ou seja, a maior incidência de vetos em projetos de autoria do Legislativo. Estes, por sua vez, têm uma variação de 9,8 pontos percentuais (58,6% a 68,4%).

Tabela 11 – Projetos de lei vetados em relação à produção legislativa individual dos poderes Executivo e Legislativo por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

A.	P. de Lei	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Exe.	Sancionado	328	288	616	99,1	98,0	98,6
	Vetado	3	6	9	0,9	2,0	1,4
	Total	331	294	625	100	100	100
Leg.	Sancionado	121	149	270	76,1	89,8	83,1
	Vetado	38	17	55	23,9	10,2	16,9
	Total	159	166	325	100	100	100

A tab. 11, que apresenta os índices de projetos vetados em relação à produção legislativa isolada dos poderes Executivo e Legislativo, deixa mais nítida a desproporção existente no uso do veto com base no critério ator proponente do projeto de lei. No caso daqueles de iniciativa do Executivo, o índice de projetos vetados no período 2001-2008 é de 1,4% (9 em 625 casos), não se verificando alterações percentuais relevantes na passagem do Governo 2001-04 para o 2005-08. Por mais que tenha ocorrido a duplicação do número absoluto de vetos (de 3 para 6), isto repercutiu em um aumento de apenas 1,1 pontos percentuais (de 0,9% para 2%, apesar de, em termos relativos, o segundo escore ser superior ao primeiro em mais de 100%). De qualquer forma, é importante registrar que, em números absolutos e em comparação ao anterior, o Governo 2005-08 se viu forçado a vetar o dobro de projetos que ele mesmo havia protocolado, o que, aparentemente, contraria a tendência identificada até agora.

O cenário é distinto ao se considerar os projetos originários do Legislativo. Por um lado, os vetos incidem sobre uma parcela muito mais elevada, a qual atinge 16,9% das iniciativas aprovadas (55 em 325 casos). Por outro, houve variação percentual significativa na sucessão governamental: enquanto o Prefeito do período 2001-04 vetou quase um quarto desses projetos (23,9% ou 38 vetos em 159 casos), o do período 2005-08 o fez em 10,2% (17 em 166 casos), o que indica uma redução nos pontos de discordância decisória entre os atores políticos locais na passagem de uma administração para a outra. Em números absolutos tem-se que o Governo 2001-04 apresentou mais do que o dobro de vetos sobre projetos do Legislativo em comparação ao 2005-08 (38 a 17), relação que se mantém na comparação entre os percentuais de veto (23,9% a 10,2%).

Ao serem cotejadas as duas administrações nesse quesito, vê-se que elas atuaram de modo distinto: aproximadamente 2/3 dos vetos interpostos aos projetos de iniciativa legislativa foram realizados pelo Governo 2001-04 (38 de 55) e 2/3 dos que incidiram sobre iniciativas do Executivo foram promovidos pelo Governo 2005-08 (6 em 9).

Tabela 12 – Distribuição dos tipos de veto na parcela da produção legislativa de iniciativa dos poderes Executivo e Legislativo vetada, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

A.	Tipo	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Exe.	Total	0	0	0	0	0	0
	Parcial	3	6	9	100	100	100
	Total	3	6	9	100	100	100
Leg.	Total	36	13	49	94,7	76,5	89,1
	Parcial	2	4	6	5,3	23,5	10,9
	Total	38	17	55	100	100	100

Tabela 13 – Distribuição dos tipos de veto na parcela da produção legislativa vetada no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Autoria	N		%	
	Total	Parcial	Total	Parcial
Executivo	0	9	0	60
Legislativo	49	6	100	40
Total	49	15	100	100

No confronto da variável independente autoria com o desdobramento tipo da variável dependente veto, a tab. 12 revela que a totalidade dos 9 vetos incidentes sobre os projetos de iniciativa do Prefeito são do tipo parcial. Isto indica que, após a aprovação do projeto em plenário, em nenhum dos governos o Prefeito desistiu de aprovar ou teve de se desfazer, por completo, de uma postulação de sua iniciativa. Como reverso da moeda, como mostra a tab. 13, 100% dos 49 vetos totais incidem sobre projetos apresentados pelos vereadores.

Concernente à iniciativa dos vereadores, há o predomínio de incidência do tipo total (49 em 55 casos). A média do período, que é de 89,1%, varia de 94,7% no Governo 2001-04 (2 em 38) para 76,5% no Governo 2005-08 (4 em 17). Em sentido inverso, em se tratando de vetos parciais, o Prefeito de Pelotas vetou mais propostas que ele próprio havia encaminhado do que as provenientes do Legislativo (9 a 6 ou 60% a 40%). Esta peculiaridade será explorada no decorrer do capítulo. A expectativa é de que o veto total mostre a discordância do Executivo para com as iniciativas legislativas aprovadas pela Câmara de Vereadores, e que ele veto

parcialmente projetos de sua autoria como forma de eliminar alterações (emendas) promovidas no texto original.²⁶

Aceitando-se o argumento de Moya (2006) de que o veto parcial representa um posicionamento médio do Presidente (Prefeito, aqui) entre o ato de sancionar ou vetar, o avanço verificado no uso do veto parcial, conjugado à diminuição na frequência dos vetos totais, reforça o processamento de um abrandamento dos pontos divergentes entre o Prefeito e os vereadores na passagem do Governo 2001-04 para o 2005-08. Isso porque, enquanto o primeiro vetou parcialmente 3 projetos que havia apresentado e 2 cuja origem era legislativa, o segundo o fez em 6 de sua autoria e em 4 apresentados por vereadores. Nas duas origens e em números absolutos, houve o dobro de vetos parciais do Governo 2005-08 em relação a 2001-04. A mesma questão é ainda melhor verificada percentualmente: ao passo que o Governo 2001-04 vetou parcialmente apenas 5,3% dos projetos com origem legislativa, o Governo 2005-08 vetou 23,5%, ou seja, a representatividade dos vetos parciais mais que quadruplicou.

Tabela 14 – Distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa de iniciativa dos poderes Executivo e Legislativo vetada, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

A. Motivação	N			%			
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período	
Exe.	Jurídica	2	3	5	66,7	50,0	55,6
	Política	1	0	1	33,3	0,0	11,1
	Ambas	0	3	3	0,0	50,0	33,3
	Total	3	6	9	100	100	100
Leg.	Jurídica	23	14	37	60,5	82,4	67,3
	Política	2	3	5	5,3	17,6	9,1
	Ambas	13	0	13	34,2	0	23,6
	Total	38	17	55	100	100	100

²⁶ Para a esfera federal Moya (2006, p.153) constatou que “os vetos totais ocorrem majoritariamente em projetos do Legislativo, enquanto a incidência de vetos parciais não faz distinção quanto à origem do projeto”.

Tabela 15 – Distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa vetada no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Autoria	N			%		
	Jurídica	Política	Ambas	Jurídica	Política	Ambas
Executivo	5	1	3	11,9	16,7	18,8
Legislativo	37	5	13	88,1	83,3	81,2
Total	42	6	16	100	100	100

Passado o enfoque à questão motivacional, as tabelas 14 e 15 indicam que a motivação de cunho jurídico foi a mais invocada pelo Prefeito de Pelotas no período 2001-08, seja nos projetos de sua própria autoria (55,6% ou 5 de 9 casos) seja naqueles de autoria parlamentar (67,3% ou 37 em 55 ocorrências). Em segundo e terceiro lugar ficaram a motivação por ambas as razões (33,3% e 23,6%, respectivamente, ou 3 em 9 e 13 em 55 casos) e a fundamentação de cunho político (11,1% e 9,1%, ou 1 em 9 e 5 em 55 ocorrências), nessa ordem.

Desagregadas as diferentes gestões, percebe-se que a distribuição das razões apresentadas para os vetos não foi a mesma. O Governo 2001-04 vetou projetos que ele encaminhou ou por motivos jurídicos (2 casos) ou políticos (1 caso), ao passo que o Governo 2005-08 dividiu equitativamente suas motivações entre razões jurídicas e “ambas” (3 ocorrências em cada), ou seja, em nenhuma situação se posicionou apenas politicamente em relação à Câmara de Vereadores, preferindo conjugar os elementos de ordem política aos de natureza jurídica para justificar alguns de seus vetos.

No que tange aos projetos originários do Legislativo, o Governo 2001-04 informou motivação jurídica em 60,5% dos vetos (23 em 38 ocorrências), seguindo-se: “ambas” em 34,2% (13 casos) e política 5,3% (2). Já o Governo 2005-08 adotou mais intensamente razões jurídicas do que o seu antecessor (82,4% ou 14 de 17 ocorrências), assim como política (17,6% ou 3 casos), mas não alegou simultaneamente as duas motivações.

De fato, o que chama mais atenção na tab. 14, pela expressiva representatividade absoluta e percentual, é o índice de projetos de autoria legislativa vetados por razões jurídicas (90,9% se somarmos as motivações jurídica e “ambas”). Entretanto, diferentemente de parecer que os parlamentares não conhecem o ordenamento jurídico vigente, em função de proporem e aprovarem projetos que estão eivados pelo vício da inconstitucionalidade/ilegalidade (seja ela formal ou

material), na verdade, em muitos casos, ao assim procederem, eles estão a mostrar ao seu eleitorado que a vontade deles é de que o *status quo* de determinado assunto seja modificado (no intuito de atender às demandas desses), e que, se tal proposição não foi concretizada, a responsabilidade é do Executivo que o vetou. Seriam as chamadas *propostas-bandeiras* citadas por Ricci (2003, p.728),

projetos de lei apresentados mesmo sabendo-se que nunca serão aprovados ou mesmo debatidos. Nesse sentido, o congressista apresenta a proposta com o objetivo específico de sinalizar (para seus eleitores, para os grupos de pressão etc.) sua posição e comprometimento com a causa em debate.²⁷

Até mesmo porque sua atuação parlamentar dá-se em dois níveis: um do procedimento legislativo e outro do processo legislativo (LAMOUNIER, 2005).²⁸

Em análise do comportamento da elite parlamentar da Câmara dos Deputados, Felisbino (2009, p.113) chega a afirmar que

[...] racionalmente é mais interessante [aos parlamentares] legislar sobre as proposições de iniciativa do presidente da República, pois essas apresentam mais visibilidade nacional e podem trazer ganhos particulares nas próximas disputas eleitorais,

o que se mostra plausível também para explicar esse comportamento em esfera local.²⁹ Até mesmo porque é diminuta a parcela da legislação cuja autoria é prerrogativa do Legislativo municipal: há constrições federais (Constituição Federal), estaduais (Constituição do estado-membro pertencente) e municipais (Lei Orgânica) para o impulso próprio da atividade legiferante, sem contar as diferentes iniciativas legislativas do Executivo, que acabam por predominar no trabalho dos parlamentos,

²⁷ Como as propostas a que se está referindo chegaram a ser aprovadas pelo Legislativo, razão pela qual mereceram o veto do Executivo, vê-se que elas atingiram um estágio mais avançado do que aquelas a que se refere o autor.

²⁸ Concorde Olivetti (1998), ao passo que o primeiro desses níveis representa o conjunto de etapas direcionadas à elaboração de leis que apresenta uma regulação incidente, o segundo, mais amplo, além do procedimento legislativo, engloba todas as fases não normatizadas, fundamentalmente as que antecedem a apresentação dos projetos.

²⁹ As declarações proferidas por um deputado gaúcho da Legislatura 1995-1998, e coletadas por Grohmann (2001b), ratificam tal argumento ao ilustrar uma forma de pensar comum aos parlamentares em geral, mas raramente exteriorizada: “o nosso objetivo é levar o projeto ao governador; se ele quiser vetá-lo, que o faça. Se esta Casa aceitar votar contra este projeto, que assumo a responsabilidade. Essa é a minha maneira de pressionar as autoridades para que elas tomem uma posição. [...] Desse modo transfiro para V. Exas. a responsabilidade de pressão no governador, às autoridades nesse assunto tão sério. Devemos tomar alguma iniciativa e a minha é a apresentar essa proposição” (Idem, p.136).

como a Ciência Política brasileira tem demonstrado, em especial Figueiredo e Limongi (1999).

Tabela 16 – Resultado dos vetos apostos aos projetos deflagrados pelos poderes Executivo e Legislativo, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

A.	Resultado	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Exe.	Mantido	2	5	7	66,7	83,3	77,8
	Derrubado	1	1	2	33,3	16,7	22,2
	Total	3	6	9	100	100	100
Leg.	Mantido	20	16	36	52,6	94,1	65,5
	Derrubado	18	1	19	47,4	5,9	34,5
	Total	38	17	55	100	100	100

Tabela 17 – Resultado dos vetos apostos no período 2001-2008 conforme o poder que teve a iniciativa do projeto (Pelotas/RS)

Autoria	N		%	
	Mantido	Derrubado	Mantido	Derrubado
Executivo	7	2	16,3	9,5
Legislativo	36	19	83,7	90,5
Total	43	21	100	100

As contraposições legislativas para com os vetos do Prefeito, segundo o critério ator proponente, são retratadas nas tabelas 16 e 17.

No período 2001-2008, dadas as diferenças numéricas absolutas entre as autorias do Executivo e do Legislativo, os índices de vetos mantidos e derrubados são relativamente próximos. As manutenções respondem por aproximados 2/3 dos resultados: 77,8%, quando a autoria é do Executivo (7 em 9 casos); 65,5%, quando do Legislativo (36 em 55).

Na separação por governos o cruzamento dos dados mostra, por um lado, que a maioria dos vetos foram mantidos, tenham eles sido interpostos a projetos do Executivo ou do Legislativo. Por outro, que há diferenças marcantes entre os dois governos: o 2005-08 alcançou índices mais elevados de manutenção de veto em comparação ao 2001-04 (83,3% a 66,7% no caso da origem ser o próprio Executivo e 94,1% a 52,6% no caso do Legislativo). Dito de outro modo, os maiores índices de vetos rejeitados são registrados no Governo 2001-04: 33,3% em projetos do Executivo (1 em 3 casos) e 47,4% em iniciativas do Legislativo (18 em 38), sendo

que, neste último caso, houve, ainda que tenuemente, aproximação entre as duas situações (derrubada e manutenção), o que indica a ação mais intensa dos vereadores para reafirmarem sua posição frente ao veto do Executivo.

4.3.2 Variável matéria

Tabela 18 – Matéria dos projetos de lei por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Matéria	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Administrativa	196	110	306	40,0	23,9	32,2
Econômica	41	78	119	8,4	17,0	12,5
Honorífica	76	116	192	15,5	25,2	20,2
Orçamentária	54	80	134	11,0	17,4	14,1
RAEP	12	9	21	2,4	2,0	2,2
Social	56	38	94	11,4	8,3	9,9
Urbanística	55	29	84	11,2	6,3	8,8
Total	490	460	950	100	100	100

Matéria	Colocação		
	Governo 2001-04	Governo 2005-08	Período 2001-2008
Administrativa	1	2	1
Honorífica	2	1	2
Orçamentária	5	3	3
Econômica	6	4	4
Social	3	5	5
Urbanística	4	6	6
RAEP	7	7	7

Quadro 7 – Hierarquização das matérias dos projetos de lei apresentados ao Executivo por Governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Em termos percentuais e em ordem decrescente, a distribuição da produção legislativa no conjunto dos oito anos delimitados, a partir do critério temático, conformou-se nos seguintes patamares: (1) administrativa 32,2%; (2) honorífica 20,2%; (3) orçamentária 14,1%; (4) econômica 12,5%; (5) social 9,9%; (6) urbanística 8,8% e (7) RAEP 2,2%.

Essa distribuição não se repete na divisão entre os governos, com exceção da matéria RAEP, que figura sempre em último lugar. O Governo 2005-08 só não concorda com o quadro geral na prevalência da matéria administrativa, que nele ocupa o 2º lugar (em 1º está o conteúdo honorífico), enquanto o 2001-04 concorda com o quadro geral tão-somente neste quesito e no honorífico (além de RAEP, já indicada).

Tabela 19 – Incidência de vetos, conforme a matéria dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Matéria	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Administrativa	14	9	23	34,1	39,1	35,9
Econômica	2	1	3	4,9	4,3	4,7
Honorífica	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Orçamentária	2	2	4	4,9	8,7	6,3
RAEP	6	4	10	14,6	17,4	15,6
Social	6	4	10	14,6	17,4	15,6
Urbanística	11	3	14	26,8	13,0	21,9
Total	41	23	64	100	100	100

Um primeiro aspecto a ser evidenciado na tab. 19 é que os vetos incidem mais sobre projetos de matéria administrativa, seja no período 2001-2008 (35,9%), seja entre os governos (34,1% e 39,1%, respectivamente), sem que ocorra variação muito significativa entre os percentuais. Se forem somados a eles os projetos de matéria urbanística, chega-se a 57,8% no período, a 60,9% no Governo 2001-04 e a 52,1% no 2005-08. Também merecem referência os projetos de matéria social e RAEP, por receberam o mesmo número de vetos nos dois governos, o que significa que tais matérias responderam por 31,2% dos vetos do período, 29,2% no Governo 2001-04 e 34,8% no 2005-08. Por fim, indica-se que as matérias econômica e orçamentária contribuem sempre com menos de 10% dos vetos, e que esses não incidiram na categoria honorífica.

Matéria	Colocação		Variação
	Projetos	Vetos	
Administrativa	1	1	=
Honorífica	2	7	+5
Orçamentária	3	5	+2
Econômica	4	6	+2
Social	5	4	-1
Urbanística	6	2	-4
RAEP	7	3	-4

Quadro 8 – Comparativo entre a hierarquização das matérias dos projetos de lei apresentados e os projetos vetados no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Quando se altera o referencial da produção legislativa para o montante de vetos do Prefeito, a ordem supracitada do período passa a ser outra: (1) administrativa 35,9%; (2) urbanística 21,9%; (3) RAEP 15,6%; (4) social 15,6%; (5) orçamentária 6,3%; (6) econômica 4,7% e (7) honorífica, sobre a qual não incidiu veto. Como mostra o quadro 8, todas as categorias oscilam, com exceção da temática administrativa, que se mantém na 1ª posição tanto na divisão das matérias em relação à produção legislativa do período 2001-2008, quanto na repartição em relação à experimentação do recebimento de veto.

Matéria	Governo 2001-04			Governo 2005-08		
	Projeto	Veto	Variação	Projeto	Veto	Variação
Administrativa	1	1	=	2	1	-1
Honorífica	2	7	+5	1	7	+6
Orçamentária	5	5	=	3	5	+2
Econômica	6	6	=	4	6	+2
Social	3	3	=	5	3	-2
Urbanística	4	2	-2	6	4	-2
RAEP	7	4	-3	7	2	-5

Quadro 9 – Comparativo entre a hierarquização das matérias dos projetos de lei e daqueles vetados por governo no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

O quadro 9 indica, no entanto, que o cenário para o conjunto do período não se repete quando a análise é discriminada por governo. Naquele de 2005-08 houve alteração na ordem de todas as matérias na comparação entre os projetos aprovados e os vetados, o que não se repetiu no Governo 2001-04, no qual houve estabilidade em quatro das sete categorias. Desse modo, é possível destacar que,

no caso do Governo 2005-08, a ordem das matérias que receberam vetos variou de modo mais intenso em relação à ordem dos projetos aprovados.

Matéria	Governo 2001-04	Governo 2005-08	Varição
Administrativa	1	1	=
Honorífica	7	7	=
Orçamentária	5	5	=
Econômica	6	6	=
Social	3	3	=
Urbanística	2	4	+2
RAEP	4	2	-2

Quadro 10 – Comparativo entre a hierarquização das matérias dos projetos de lei vetados por governo no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Quando é considerada a hierarquização das matérias dos projetos que receberam veto (quadro 10), a distinção entre os dois governos não se mantém. A rigor, houve distinção apenas na ordem entre as matérias RAEP e urbanística (a primeira é 4º lugar no Governo 2001-04 e 2º no 2005-08; com a segunda, houve o inverso). Em outros termos, nos dois governos a ordem das matérias foi praticamente a mesma: mais vetos incidiram sobre projetos administrativos, não houve casos em matéria honorífica, e orçamentária e econômica não receberam muitos vetos.

Mas a tab. 19, embora descritiva, não mostra o real impacto do uso do veto pelo Prefeito nas diferentes temáticas analisadas, haja vista a diferença no número absoluto entre as matérias. Para tal fim, é necessário proceder igualmente ao realizado com a variável autoria, verificar a proporcionalidade de vetos para cada matéria individualmente considerada.

Tabela 20 – Projetos de lei vetados em relação ao total de projetos de cada matéria, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

M.	P. de Lei	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Adm.	Sancionado	182	101	283	92,9	91,8	92,5
	Vetado	14	9	23	7,1	8,2	7,5
	Total	196	110	306	100	100	100
Eco.	Sancionado	39	77	116	95,1	98,7	97,5
	Vetado	2	1	3	4,9	1,3	2,5
	Total	41	78	119	100	100	100
Hon.	Sancionado	76	116	192	100,0	100,0	100,0
	Vetado	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Total	76	116	192	100	100	100
Orç.	Sancionado	52	78	130	96,3	97,5	97,0
	Vetado	2	2	4	3,7	2,5	3,0
	Total	54	80	134	100	100	100
RAEP	Sancionado	6	5	11	50,0	55,6	52,4
	Vetado	6	4	10	50,0	44,4	47,6
	Total	12	9	21	100	100	100
Soc.	Sancionado	50	34	84	89,3	89,5	89,4
	Vetado	6	4	10	10,7	10,5	10,6
	Total	56	38	94	100	100	100
Urb.	Sancionado	44	26	70	80,0	89,7	83,3
	Vetado	11	3	14	20,0	10,3	16,7
	Total	55	29	84	100	100	100

A partir dos dados evidenciados na tab. 20, constata-se que apesar de mais de 2/3 dos vetos incidirem sobre matéria administrativa (23 de 64), esta alta incidência esmorece quando se confrontam esses mesmos números com o total de projetos de lei de mesma natureza. Esses aproximados 2/3 representam, enfim, apenas 7,5% do quantitativo absoluto das matérias administrativas, ou 0,8 ponto percentual a mais do que o índice geral de projetos de lei vetados no período. O quadro 11, apresentado abaixo, oferece o percentual de projetos vetados sobre o total de projetos deflagrados em cada matéria, permitindo visualizar mais diretamente as diferenças entre as categorias.

Matéria	Governo 2001-04	Governo 2005-08	Período 2001-2008
RAEP	50,0	44,4	47,6
Urbanística	20,0	10,3	16,7
Social	10,7	10,5	10,6
Administrativa	7,1	8,2	7,5
Orçamentária	3,7	2,5	3,0
Econômica	4,9	1,3	2,5
Honorífica	0,0	0,0	0,0

Quadro 11 – Percentual de projetos vetados calculado sobre o total de projetos apresentados em cada matéria, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

A temática que mais sofreu vetos foi a RAEP, com uma incidência proporcional de vetos na ordem de 47,6%. Dos 21 projetos de lei a versarem sobre este assunto, 10 padeceram com veto. Ou seja, praticamente a metade de todas as iniciativas desta natureza, sendo que o mesmo cenário se repete nos dois governos (50% no 2001-04 e 44,4% no 2005-08).

Na sequência, a ocupar as posições intermediárias superiores da escala do período (juntamente com a temática administrativa), estão as matérias urbanística (16,7%) e social (10,6%), com representatividade acima da média geral, a qual aponta para a incidência de veto sobre 6,7% do total de projetos apresentados. Desmembrando-se esses dois conjuntos de vetos por gestão, vê-se um cenário de quase igualdade na temática social (10,7% no primeiro e 10,5% no segundo), e, na urbanística, embora haja uma diferença marcante nos percentuais de cada governo – o índice do 2001-04 é quase o dobro ao do 2005-08 (20% a 10,3%) –, não há um comprometimento drástico da inserção dela no conjunto das matérias, como mostra o quadro 11.

Já no patamar intermediário inferior restam as temáticas orçamentária (3,0%) e econômica (2,5%), seja no período 2001-2008 como nos governos isoladamente considerados (3,7% e 4,9% no 2001-04 e 2,5% e 1,3% no 2005-08, nessa ordem).

Matéria	Governo 2001-04	Governo 2005-08	Período 2001-2008
RAEP	1	1	1
Urbanística	2	3	2
Social	3	2	3
Administrativa	4	4	4
Orçamentária	6	5	5
Econômica	5	6	6
Honorífica	7	7	7

Quadro 12 – Hierarquização das matérias conforme o percentual de projetos vetados calculado sobre o total de projetos apresentados, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Em sentido diametralmente oposto à matéria RAEP está o conteúdo honorífico, que não recebeu nenhum veto ao longo dos 8 anos (e dois governos) examinados. Ao classificar os projetos de lei do município de Araraquara segundo a sua relevância, em uma escala de três níveis de abrangência (Baixa, Média e Alta), Ruggiero Junior (2005) enquadrou todos os projetos de lei cuja matéria é *honorífica*³⁰ como sendo de baixa relevância³¹, por estarem “a serviço de um ou poucos indivíduos” (Idem, p.126).³² Em decorrência da aprovação dessas matérias ser praticamente plena (sem o processamento de arquivamentos ou rejeições), o autor fala que, se descontados da produção legislativa global tais proposições, têm-se novas implicações político-institucionais.

Valendo-se então das pegadas trilhadas por Ruggiero Junior (2005) nessa seara, adotou-se o mesmo procedimento para com a produção legislativa de Pelotas, indo-se, porém, um pouco mais adiante no argumento: se a exclusão dos projetos honoríficos afeta a interpretação dos dados relativos à autoria, é de se esperar que isso também ocorra com o índice de vetos. Aliás, de pronto, uma circunstância já ampara a ampliação argumentativa proposta: não houve incidência de vetos sobre os projetos dessa natureza em Pelotas no período 2001-2008.

³⁰ E somente os projetos honoríficos.

³¹ Expediente anteriormente realizado por Felisbino (2003) na análise da produção legal do município de Mogi Mirim.

³² Caetano (2005, p.107) chama as temáticas que compõem esse classificador de “questões simbólicas”. Já Tomio (2006, p.122) as considera como “legislação **irrelevante**” (destacado no original).

Tabela 21 – Projetos de lei vetados em relação à produção legislativa do poder Legislativo, descontados os de matéria honorífica, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Projeto de Lei	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Sancionado	46	34	80	54,8	66,7	59,3
Vetado	38	17	55	45,2	33,3	40,7
Total	84	51	135	100	100	100

De fato, como mostra a tab. 21, os dados confirmam a pressuposição manifestada. Quando estabelecido o índice de projetos de lei vetados em relação à produção legislativa do poder Legislativo, descontados os de matéria honorífica, verifica-se um aumento de 140,8% no índice geral: este passa de 16,9% para 40,7%. Isso significa que, a cada 10 projetos de lei não honoríficos de autoria legislativa submetidos à apreciação do Prefeito entre os anos de 2001 a 2008, 4,1 foram vetados; uma razão aproximada bem superior àquela que considera os projetos honoríficos, a qual é de 1,7 projetos vetados a cada 10 deflagrados.

Na análise desagregada, embora o aumento seja sentido nos dois governos, ele é mais intenso no segundo (alta de 226,5%) do que no primeiro (alta de 89,1%), o que já era de se esperar haja vista a maior representatividade dos projetos com teor honorífico na agenda do poder Legislativo do período 2005-2008 (69,3% contra 47,2%).³³ A mesma razão aproximada de projetos vetados passa de 2,4 para 4,5 no Governo 2001-04, e de 1 para 3,3 no 2005-08.

³³ As demais representatividades temáticas são apresentadas na tab. 25.

Tabela 22 – Distribuição dos tipos de veto, conforme a matéria dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

M.	Tipo	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Adm.	Total	13	6	19	92,9	66,7	82,6
	Parcial	1	3	4	7,1	33,3	17,4
	Soma	14	9	23	100	100	100
Eco.	Total	2	0	2	100,0	0,0	66,7
	Parcial	0	1	1	0,0	100,0	33,3
	Soma	2	1	3	100	100	100
Org.	Total	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Parcial	2	2	4	100,0	100,0	100,0
	Soma	2	2	4	100	100	100
RAEP	Total	5	1	6	83,3	25,0	60,0
	Parcial	1	3	4	16,7	75,0	40,0
	Soma	6	4	10	100	100	100
Soc.	Total	6	4	10	100,0	100,0	100,0
	Parcial	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Soma	6	4	10	100	100	100
Urb.	Total	10	2	12	90,9	66,7	85,7
	Parcial	1	1	2	9,1	33,3	14,3
	Soma	11	3	14	100	100	100

Confrontadas as matérias dos projetos vetados com o tipo de veto sobre eles incidentes, observa-se que, à exceção das temáticas orçamentária e social, que sofreram a incidência de apenas um dos tipos (parcial na primeira delas e total na segunda)³⁴, as demais registraram-nos nas duas extensões possíveis. Enquanto as matérias administrativa e urbanística sofreram preponderantemente vetos totais (82,6% a 17,4%, ou 19 de 23 ocorrências e 85,7% a 14,3%, ou 12 de 14 ocorrências, respectivamente), os temas econômico e RAEP tiveram uma distribuição menos acentuada entre os dois tipos: o primeiro apresentou duas vezes mais vetos totais do que parciais (2 contra 1) e o segundo 50% a mais de totais (6 contra 4).

³⁴ Lembra-se que a matéria honorífica restou ileso aos efeitos do uso do veto pelo Prefeito ao longo do período examinado.

Tabela 23 – Distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa vetada, conforme a matéria dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

M.	Motivaç.	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Adm.	Jurídica	8	9	17	57,1	100,0	73,9
	Política	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Ambas	6	0	6	42,9	0,0	26,1
	Total	14	9	23	100	100	100
Eco.	Jurídica	2	1	3	100,0	100,0	100,0
	Política	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Ambas	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Total	2	1	3	100	100	100
Orç.	Jurídica	1	0	1	50,0	0,0	25,0
	Política	1	0	1	50,0	0,0	25,0
	Ambas	0	2	2	0,0	100,0	50,0
	Total	2	2	4	100	100	100
RAEP	Jurídica	6	2	8	100,0	50,0	80,0
	Política	0	2	2	0,0	50,0	20,0
	Ambas	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Total	6	4	10	100	100	100
Soc.	Jurídica	2	3	5	33,3	75,0	50,0
	Política	0	1	1	0,0	25,0	10,0
	Ambas	4	0	4	66,7	0,0	40,0
	Total	6	4	10	100	100	100
Urb.	Jurídica	6	2	8	54,5	66,7	57,1
	Política	2	0	2	18,2	0,0	14,3
	Ambas	3	1	4	27,3	33,3	28,6
	Total	11	3	14	100	100	100

É indiscutível que quanto mais se amplia o número de possibilidades de classificação de um quantitativo que já é reduzido, menor é a força das conclusões derivadas de tal classificação – como é o caso do enquadramento do número total de projetos vetados no período 2001-2008 (64 ocorrências), a partir das 7 temáticas e das 3 razões de veto. Em função disto, ao invés de se especular em bases frágeis sobre as possíveis causas para a distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa vetada, segundo os conteúdos dos projetos, busca-se por intermédio da tab. 23 apenas descrever o cenário encontrado, de modo a manter a mesma linha metodológica até então adotada no que diz respeito aos cruzamentos entre as variáveis dependentes e as variáveis independentes.

Matéria	Governo 2001-04	Governo 2005-08	Período 2001-2008
Administrativa	Jur./Ambos	Jur.	Jur./Ambos
Econômica	Jur.	Jur.	Jur.
Orçamentária	Jur./Pol.	Ambos	Jur./Pol./Ambos
RAEP	Jur.	Jur./Pol.	Jur./Pol.
Social	Jur./Ambos	Jur./Pol.	Jur./Pol./Ambos
Urbanística	Jur./Pol./Ambos	Jur./Ambos	Jur./Pol./Ambos

Quadro 13 – Comparativo entre a distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa vetada, conforme a matéria dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Em assim sendo, no geral: as matérias orçamentária, RAEP, social e urbanística foram vetadas com fundamento nas três causas possíveis; a administrativa, restritamente às motivações de cunho jurídico ou ambos; ao passo que a matéria econômica somente por razões jurídicas. Agora, no específico, o cenário é outro. O governo 2001-04 vetou a temática administrativa por razões jurídicas ou ambas; a orçamentária por causas jurídica e política; a RAEP unicamente por motivos jurídicos; a social por ensejos jurídicos e ambos; e a urbanística por argumentos das três ordens. O Governo 2005-08, ao seu turno, vetou os projetos de cunho administrativo e orçamentário exclusivamente por um tipo de fundamento (razão jurídica no primeiro caso, e por ambas as causas, no segundo); os RAEPs e os sociais por motivos jurídicos ou políticos; e os de teor urbanístico por ensejos jurídicos ou ambos.

Como melhor ficam percebidas pela leitura do quadro 13, as únicas regularidades encontradas dizem respeito à utilização exclusiva de fundamentos jurídicos para justificar os vetos sobre projetos com tema econômico, e a não utilização isolada de argumentos políticos para justificar o veto a projetos administrativos.

Tabela 24 – Resultado dos vetos apostos pelo Executivo, conforme a matéria dos projetos de lei, por Governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

M.	Resultado	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Adm.	Mantido	7	9	16	50,0	100,0	69,6
	Derrubado	7	0	7	50,0	0,0	30,4
	Total	14	9	23	100	100	100
Eco.	Mantido	1	1	2	50,0	100,0	66,7
	Derrubado	1	0	1	50,0	0,0	33,3
	Total	2	1	3	100	100	100
Orç.	Mantido	1	1	2	50,0	50,0	50,0
	Derrubado	1	1	2	50,0	50,0	50,0
	Total	2	2	4	100	100	100
RAEP	Mantido	3	4	7	50,0	100,0	70,0
	Derrubado	3	0	3	50,0	0,0	30,0
	Total	6	4	10	100	100	100
Soc.	Mantido	2	3	5	33,3	75,0	50,0
	Derrubado	4	1	5	66,7	25,0	50,0
	Total	6	4	10	100	100	100
Urb.	Mantido	8	3	11	72,7	100,0	78,6
	Derrubado	3	0	3	27,3	0,0	21,4
	Total	11	3	14	100	100	100

Novamente mais descritiva do que criticamente, pode-se dizer que, excetuando-se os temas orçamentário e social, que apresentam uma distribuição uniforme entre as manutenções e derrubadas, tem-se no período 2001-2008 uma preponderância das manutenções em todas as outras temáticas. A variação entre eles ocorre apenas percentualmente: de 66,7% na econômica até 78,6% na urbanística, com a administrativa e a RAEP intermediariamente com 69,6% e 70%, respectivamente.

Porém, se para o período pode-se afirmar que o Prefeito foi vitorioso na maioria dos conflitos de preferências travados com a Câmara de Vereadores a partir do critério temático, o mesmo não pode ser dito para cada governo isoladamente. Enquanto o Governo 2005-08 só não obteve um índice de manutenção de 100% nos projetos sociais e orçamentários (os quais restaram em 75% no primeiro e 50% no segundo), o Governo 2001-04 só atingiu um placar favorável nos projetos de natureza urbanística (72,7% a 27,3%), pois, nos temas administrativo, econômico e RAEP, ele conseguiu apenas empatar a situação, e, nos projetos de natureza social, não ultrapassou o índice de 33,3% de manutenções.

O último ponto a ser discutido na variável matéria é a sua correlação com a variável autoria. Assim, importa para o exercício argumentativo a seguir a verificação das temáticas nas quais a incidência dos vetos foi mais frequente, seja na agenda³⁵ do Executivo, seja na do Legislativo.

Tabela 25 – Distribuição da iniciativa legislativa dos Poderes Executivo e Legislativo, segundo a matéria, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

A. Matéria	N			%			
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período	
Executivo	Administrativa	166	78	244	50,2	26,5	39,0
	Econômica	38	78	116	11,5	26,5	18,6
	Honorífica	1	1	2	0,3	0,3	0,3
	Orçamentária	54	80	134	16,3	27,2	21,4
	RAEP	0	1	1	0,0	0,3	0,2
	Social	41	29	70	12,4	9,9	11,2
	Urbanística	31	27	58	9,4	9,2	9,3
	Total	331	294	625	100	100	100
Legislativo	Administrativa	30	32	62	18,9	19,3	19,1
	Econômica	3	0	3	1,9	0,0	0,9
	Honorífica	75	115	190	47,2	69,3	58,5
	Orçamentária	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	RAEP	12	8	20	7,5	4,8	6,2
	Social	15	9	24	9,4	5,4	7,4
	Urbanística	24	2	26	15,1	1,2	8,0
	Total	159	166	325	100	100	100

A partir dos números expressos na tab. 25 percebe-se um predomínio da temática administrativa na agenda do poder Executivo no período 2001-2008 e, igualmente, no Governo 2001-04, com representação de 39% (244 casos) e 50,2% (166), respectivamente, sendo ambas em índices bem superiores aos demais. Já no Governo 2005-08, quem impera é a temática orçamentária, com 27,2% (80

³⁵ Para não se adentrar na palpitante discussão acerca do poder de agenda, deixa-se desde já destacado que não se está utilizando do conceito de *agenda* na perspectiva de Figueiredo e Limongi (1999, p.23) de “*capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso [Legislativos em geral], mas também quando o serão*”, nem na de Anastasia (2000 apud LAMOUNIER, 2005, p.100) de “*capacidade de iniciativa política, entendida como o tamanho da capacidade de inserir, na agenda política, alternativas que correspondam às preferências e/ou os interesses dos atores*”; mas, simplesmente, na de predomínio temático da produção legislativa global iniciada pelo poder municipal considerado, tendo em vista a ressalva de Sabbado (2010, p.108) no sentido de que “*uma análise que define a agenda a partir de dados quantitativos está limitada à incidência das informações (número de projetos encaminhados pelo Executivo [e pelo Legislativo]) e, sem a adoção de critérios associados, não tem como medir a condição estratégica ou o impacto político de cada proposta*”.

ocorrências), porém quase no mesmo índice que as matérias administrativa e econômica, as quais ficaram com o mesmo percentual (26,5%).³⁶

A agenda do poder Legislativo, por outro lado, foi destacadamente honorífica, tanto no período 2001-2008, como nos Governos 2001-04 e 2005-08, com índices de 58,5%, 47,2% e 69,3%, nessa sequência (o que em números absolutos e, na mesma ordem, equivale a: 190, 75 e 115 projetos de lei). Não obstante, se mais uma vez forem descontados os percentuais de projetos honoríficos dos três universos temporais considerados (por não terem atraído vetos do lado do Executivo), verifica-se novamente que, tanto no período como nos governos, a segunda pauta mais acionada pelos vereadores também é a mesma: a administrativa; com índices de 19,1%, 18,9% e 19,3%, respectivamente.

Tabela 26 – Projetos de lei vetados em relação à matéria, conforme o poder que teve a iniciativa do projeto, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

M.	Aut.	Governo 2001-04			Governo 2005-08			Período 2001-2008		
		San.	Vet.	Soma	San.	Vet.	Soma	San.	Vet.	Soma
Adm.	Exe.	165	1	166	76	2	78	241	3	244
	Leg.	17	13	30	25	7	32	42	20	62
	Total	182	14	196	101	9	110	283	23	306
Eco.	Exe.	38	0	38	77	1	78	115	1	116
	Leg.	1	2	3	0	0	0	1	2	3
	Total	39	2	41	77	1	78	116	3	119
Hon.	Exe.	1	0	1	1	0	1	2	0	2
	Leg.	75	0	75	115	0	115	190	0	190
	Total	76	0	76	116	0	116	192	0	192
Orç.	Exe.	52	2	54	78	2	80	130	4	134
	Leg.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	52	2	54	78	2	80	130	4	134
RAEP	Exe.	0	0	0	1	0	1	1	0	1
	Leg.	6	6	12	4	4	8	10	10	20
	Total	6	6	12	5	4	9	11	10	21
Soc.	Exe.	41	0	41	29	0	29	70	0	70
	Leg.	9	6	15	5	4	9	14	10	24
	Total	50	6	56	34	4	38	84	10	94
Urb.	Exe.	31	0	31	26	1	27	57	1	58
	Leg.	13	11	24	0	2	2	13	13	26
	Total	44	11	55	26	3	29	70	14	84

³⁶ O panorama é o mesmo encontrado por Sabbado (2010) ao classificar a produção legislativa de autoria do Prefeito de Pelotas, também no período 2001-2008, segundo o critério material dos projetos de lei.

Matéria	Governo 2001-04		Governo 2005-08		Período 2001-2008	
	Exec.	Leg.	Exec.	Leg.	Exec.	Leg.
Administrativa	0,6	43,3	2,6	21,9	1,2	32,3
Econômica	0,0	66,7	1,3	0,0	0,9	66,7
Orçamentária*	3,7	–	2,5	–	3,0	–
RAEP	0,0	50,0	0,0	50,0	0,0	50,0
Social	0,0	40,0	0,0	44,4	0,0	41,7
Urbanística	0,0	45,8	3,7	100,0	1,7	50,0

*A iniciativa desse assunto é exclusiva do poder Executivo

Quadro 14 – Percentual de projetos vetados calculado sobre o total de projetos apresentados em cada matéria, pelos poderes Executivo e Legislativo, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Apresentados os números totais de projetos do Executivo e do Legislativo vetados em relação à matéria (tab. 26), e efetuado o cálculo dos percentuais de projetos vetados sobre o total que cada um dos poderes apresentou (quadro 14), tem-se a real visualização da parcela da produção legislativa respectivamente vetada.

Por um lado, as mais representativas temáticas das agendas legislativas dos poderes Executivo e Legislativo do período foram afetadas em intensidade similar pelos reflexos do uso do veto pelo Prefeito: não houve veto aos projetos honoríficos do poder Legislativo e os projetos administrativos do poder Executivo sofreram vetos em um patamar percentual extremamente baixo. Por outro, os demais itens das agendas sofreram efeitos em sentido diverso: na do Executivo, os assuntos vetados (administração, economia, orçamento e urbanismo) não ultrapassaram individualmente os 3% (o maior percentual é justamente 3% na matéria orçamentária); já na do Legislativo, à exceção da temática honorífica, todas as outras foram atingidas em patamares acima dos 30% (administrativa com 32,3%; social com 41,7%; RAEP e urbanística com 50%; a econômica com 66,7%).

Considerados em separados os momentos correspondentes aos dois governos, em que pese tenham ocorrido alterações na posição hierárquica dos assuntos recebedores de veto em cada agenda (e a ampliação do quantitativo de assuntos vetados na agenda do Executivo³⁷, em contrapartida ao enxugamento desses na agenda do Legislativo³⁸), o quadro desfavorável ao Legislativo permaneceu constante.

³⁷ De 2 para 4, pois aos administrativos e orçamentários somaram-se os econômicos e urbanísticos.

³⁸ De 5 para 4, já que a matéria econômica deixou de ser objeto de veto do Prefeito.

Em números absolutos, a mais significativa consideração obtida da observação da passagem do Governo 2001-04 para o 2005-08 é o decréscimo no emprego do veto nos projetos de teor administrativo iniciados pelo Legislativo (de 13 em 17 para 7 em 25 situações), a segunda temática mais demandada pela Câmara de Vereadores.

4.3.3 Variável apreciação em regime de urgência

Tabela 27 – Iniciativa legislativa do poder Executivo com e sem a solicitação de apreciação do projeto de lei em regime de urgência, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Reg. Urgência	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Urgência	88	135	223	26,6	45,9	35,7
Não Urgência	243	159	402	73,4	54,1	64,3
Total	331	294	625	100	100	100

Face ao compartilhamento da mesma opinião de Moya (2006) de que a solicitação de tramitação em regime de urgência é um indicativo da importância do projeto para o seu autor, examinam-se nesse quesito todos os projetos de lei de autoria do poder Executivo que foram aprovados pelo Legislativo.³⁹

Nesta senda, o que se observa na tab. 27 para o período é uma tramitação extraordinária na casa dos 35%, ou seja, a cada três projetos do Executivo, um carrega em seu bojo o pedido para que este trâmite em regime de urgência. Desmembradas as gestões, vê-se no Governo 2005-08 um uso muito mais intenso desse recurso de aceleração do trâmite processual do que no Governo 2001-04. Enquanto este utilizou a prerrogativa em 26,6% das oportunidades possíveis, aquele assim o fez em 45,9%, o que representa um incremento de uso na ordem dos 72% em comparação ao anterior.

³⁹ Aqui diferindo-se de Moya (2006) por não considerar as solicitações advindas do poder Legislativo.

Tabela 28 – Incidência de vetos, conforme a iniciativa legislativa do poder Executivo com e sem a solicitação de apreciação do projeto de lei em regime de urgência, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Reg. Urgência	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Urgência	1	3	4	33,3	50,0	44,4
Não Urgência	2	3	5	66,7	50,0	56,6
Total	3	6	9	100	100	100

Do mesmo modo como a maioria dos projetos de lei do período 2001-2008 não carrega em seu interior um pedido para tramitar em regime de urgência, a maioria dos projetos vetados também não traz essa solicitação. A diferença na distribuição entre essas duas possibilidades dicotômicas, entretanto, é menor nos projetos vetados, o que indica uma maior incidência de vetos em projetos com solicitação de regime de tramitação diferenciado do que no regime ordinário.

Mais uma vez ao serem analisadas em separado as gestões, percebe-se uma amplitude de uso distinto entre elas: conforme as informações da tab. 28, a medida da proporção de projetos vetados que tramitaram em regime de urgência é de 1/3 no Governo 2001-04 e de 1/2 no Governo 2005-08. Tal constatação em específico, todavia, não surpreende em nada, pois, como proporcionalmente a pauta emergencial já se mostrava mais significativa no segundo governo, a expectativa era a de que a mesma paridade se apresentasse no exame restrito aos projetos vetados.

Tabela 29 – Projetos de lei vetados em relação à produção legislativa do poder Executivo com e sem a solicitação de apreciação do projeto de lei em regime de urgência por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

R.U.	P. de Lei	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Urg.	Sancion.	87	132	219	98,9	97,8	98,2
	Vetado	1	3	4	1,1	2,2	1,8
	Total	88	135	223	100	100	100
Não Urg.	Sancion.	241	156	397	99,2	98,1	98,8
	Vetado	2	3	5	0,8	1,9	1,2
	Total	243	159	402	100	100	100

A tab. 29 mostra que o fato de o projeto tramitar em regime de urgência não produz nenhum efeito na maior ou menor incidência de veto, ou seja, que é praticamente a mesma a participação percentual do veto conforme a condição de tramitação do projeto, seja no período como um todo (1,8% para aqueles em que foi pedida a urgência e 1,2% para aqueles em que isso não ocorreu), seja na comparação entre os governos (1,1% e 0,8%, respectivamente no caso do Governo 2001-04; e 2,2% e 1,9%, respectivamente, no do Governo 2005-08).

Quanto à relação entre a solicitação de apreciação em regime de urgência e os vetos por tipo, não há a necessidade de elaboração de tabelas para se saber o resultado, visto já se ter o conhecimento de que todos os vetos incidentes em projetos iniciados pelo poder do Executivo são na extensão parcial, e esta variável, por sua vez, aplica-se somente à autoria executiva.⁴⁰ Ademais, ressalvadas as devidas diferenças analíticas, o resultado aqui obtido guarda a mesma duplicidade de sentido vislumbrada por Moya (2006 p.152) na esfera federal: “*projetos que tramitam sob regime de urgência recebem vetos parciais com mais frequência e vetos totais com menor frequência que projetos que não o fazem*”. Dito de outra forma, os dados encontrados para Pelotas no período 2001-2008 (não ocorrência de vetos totais sobre projetos urgentes) confirmam plenamente o argumento de Moya (Idem, p.160) de que a tramitação do projeto em caráter cogente “*aumenta o risco de veto parcial e reduz o de veto total*”.⁴¹

⁴⁰ Conquanto a correlação encontrada entre o veto parcial e o pedido para a apreciação do projeto de lei em regime de urgência seja expressiva: projetos com solicitação de apreciação em regime de urgência são mais suscetíveis ao veto parcial do que aqueles sem o mesmo pedido; em face da pequena quantidade de projetos vetados no universo da produção legislativa do poder Executivo (9 casos de um total de 625), e também da sua representatividade (1,8% dos projetos urgentes e 1,2% dos projetos não urgentes), mais uma vez qualquer explanação de maior fôlego encontra limites materiais de natureza quantitativa.

⁴¹ A explicação para tanto repousa no fato de haverem diferentes custos envolvidos em cada um dos tipos de vetos possíveis de serem emitidos pelo chefe do poder Executivo: “*o custo de vetar totalmente um projeto considerado importante é elevado, ao passo que, por meio do veto parcial, é possível para o presidente [Prefeito, no caso] remover eventuais alterações promovidas pelos parlamentares, mantendo e promulgando apenas as partes consideradas adequadas*” (MOYA, 2006 p.160).

Tabela 30 – Distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa de iniciativa do poder Executivo com e sem a solicitação de apreciação dos projetos de lei em regime de urgência, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

R.U.	Motivação	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Urg.	Jurídica	1	3	4	100,0	100,0	100,0
	Política	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Ambas	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Total	1	3	4	100	100	100
Não Urg.	Jurídica	1	0	1	50,0	0,0	20,0
	Política	1	0	1	50,0	0,0	20,0
	Ambas	0	3	3	0,0	100,0	60,0
	Total	2	3	5	100	100	100

Passado o foco às razões de veto, a principal constatação é a de que a totalidade dos vetos incidentes em projetos com solicitação de apreciação em regime de urgência tem natureza exclusivamente jurídica. Quanto aos projetos sem a mesma solicitação, são acusadas motivações de todos os tipos; porém, em descompasso entre os governos, vez que o 2001-04 vetou ou jurídica ou politicamente, e o 2005-08 somente por ambas as razões.

Tabela 31 – Resultado dos vetos apostos aos projetos com e sem a solicitação de apreciação em regime de urgência, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

R.U.	Resultado	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Urg.	Mantido	1	3	4	100,0	100,0	100,0
	Derrubado	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Total	1	3	4	100	100	100
Não Urg.	Mantido	1	2	3	50,0	66,7	60,0
	Derrubado	1	1	2	50,0	33,3	40,0
	Total	2	3	5	100	100	100

No que diz respeito ao desfecho dos vetos emitidos sobre os projetos executivos, segundo seu caráter urgente ou ordinário, a tab. 31 mostra um aproveitamento de 100% do Executivo quando o projeto contém o pedido de tramitação diferenciada, e um aproveitamento variável quando o projeto não tramita sob o regime de urgência. Nestes casos, enquanto o índice de manutenção do

Governo 2001-04 é de exatos 50%, o do Governo 2005-08 chega aos 66,7% (11,2% a mais do que a média do período).

Para além dessa primeira impressão, se for observada novamente a tab. 30, pode-se perceber ainda a relação existente entre o resultado dos vetos aos projetos urgentes e a natureza da motivação utilizada para vetar esses mesmos projetos: todos aqueles considerados emergenciais para o Executivo, quando vetados parcialmente, assim o são por razões exclusivamente jurídicas, e acabam posteriormente ratificados pelo Legislativo.

4.3.4 Variável incorporação de emendas ao projeto inicial

Tabela 32 – Incorporação ou não de emendas ao projeto inicial, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Emenda	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Sim	63	62	125	12,9	13,5	13,2
Não	427	398	825	87,1	86,5	86,8
Total	490	460	950	100	100	100

Tanto para o período 2001-2008 como para os governos isoladamente, a parcela da produção legislativa com incorporação de emendas corresponde a menos de 1/8 do total: ela é de 13,2% no período, e de 12,9% e 13,5%, respectivamente, nos Governos 2001-04 e 2005-08.

Tabela 33 – Incidência de vetos conforme a incorporação ou não de emendas ao projeto inicial, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Emenda	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Sim	8	11	19	19,5	47,8	29,7
Não	33	12	45	80,5	52,2	70,3
Total	41	23	64	100	100	100

A classificação dos projetos vetados a partir do critério incorporação de emendas ao projeto inicial mostra para o período 2001-2008 a mesma desproporção numérica vislumbrada na tab. 32: aqueles com emendas são minoritários dentre o total de projetos vetados. A diferença, por seu turno, encontra-se no índice de projetos emendados. Este apresenta um incremento de 125% ao ser passado o enfoque da produção legislativa global (13,2%) para o conjunto dos projetos alvo de vetos por parte do Prefeito (29,7%).

Devido à aproximação entre os quantitativos de projetos vetados com e sem emenda na passagem dos governos (de 8 com emenda contra 33 sem no Governo 2001-04 para 11 com e 12 sem no Governo 2005-08), a diferença em pontos percentuais existente entre os dois índices diminui de 61 para 4,4. Isto significa que, considerados exclusivamente os projetos vetados, no Governo 2005-08 o Legislativo foi mais ativo durante o trâmite processual, ao promover mais alteração aos projetos deflagrados do que o Governo 2001-04.

Tabela 34 – Projetos de lei vetados em relação a incorporação ou não de emendas ao projeto inicial, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Emen.	P. de Lei	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Sim	Sancion.	55	51	106	87,3	82,3	84,8
	Vetado	8	11	19	12,7	17,7	15,2
	Total	63	62	125	100	100	100
Não	Sancion.	394	386	780	92,3	97,0	94,5
	Vetado	33	12	45	7,7	3,0	5,5
	Total	427	398	825	100	100	100

A tendência de os projetos com emenda serem mais frequentemente vetados do que os projetos sem emenda é mais bem visualizada na tab. 34. Para o período a representatividade do primeiro na parcela da produção legislativa correspondente é 9,7 pontos percentuais a mais do que a do segundo (15,2% a 5,5%), embora em termos absolutos se esteja falando de 19 e 45 projetos, respectivamente. Tem-se assim que, proporcionalmente, o índice de projetos vetados com emenda é quase o triplo dos projetos vetados sem emenda.

Já para os governos individualmente considerados, há uma aproximação dos índices médios no 2001-04 (para 5 pontos percentuais) e um afastamento no 2005-08 (para 14,7 pontos percentuais).

Tabela 35 – Distribuição dos tipos de veto, conforme a incorporação ou não de emendas ao projeto inicial, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Emen.	Tipo	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Sim	Total	5	5	10	62,5	45,5	52,6
	Parcial	3	6	9	37,5	54,5	47,4
	Total	8	11	19	100	100	100
Não	Total	31	8	39	93,9	66,7	86,7
	Parcial	2	4	6	6,1	33,3	13,3
	Total	33	12	45	100	100	100

A tab. 35 evidencia um padrão de incidência distinto entre os vetos totais e parciais nos projetos com e sem emenda. Nos projetos vetados que receberam emenda, durante o período 2001-2008, a intensidade de uso do tipo parcial é praticamente a mesma do tipo total (52,6% para este e 47,4% para aquele). Enquanto isso, nos projetos vetados sem emenda, o emprego do tipo parcial é muito menor que o do tipo total, em comparação com os projetos vetados com emenda (limitado a 13,3%).

Os dados desagregados mostram, por sua vez, uma diminuição no índice de vetos totais (de 62,5% para 45,5% nos emendados; e de 93,9% para 66,7% nos não emendados) em contraposição ao aumento no índice de vetos parciais (de 37,5% para 54,5% nos emendados; e de 6,1% para 33,3% nos sem emenda).

Especificamente concernente aos vetos parciais, embora a variação percentual entre os governos nos projetos sem emenda seja maior do que nos com emenda, é de se frisar que nos projetos emendados o índice chegou a ultrapassar o dos vetos totais (com 54,5% das ocorrências), tornando-se majoritário.

Tabela 36 – Distribuição das razões de veto na parcela da produção legislativa com ou sem a incorporação de emendas ao projeto inicial, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Emen.	Motivação	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Sim	Jurídica	3	7	10	37,5	63,6	52,6
	Política	1	1	2	12,5	9,1	10,5
	Ambas	4	3	7	50,0	27,3	36,8
	Total	8	11	19	100	100	100
Não	Jurídica	22	10	32	66,7	83,3	71,1
	Política	2	2	4	6,1	16,7	8,9
	Ambas	9	0	9	27,3	0,0	20,0
	Total	33	12	45	100	100	100

Independentemente de o projeto ter ou não sofrido a incorporação de emendas, o pódio motivacional para o período 2001-2008 foi um só: em primeiro lugar ficou a razão jurídica, em segundo a por ambos os motivos, e em terceiro a política. Malgrado o escalonamento ter sido o mesmo em ambas as classificações, se forem somados os quantitativos correspondentes aos vetos por ambas as razões aos motivos unicamente políticos, verifica-se que há 63,7% a mais de razões políticas nos projetos emendados do que nos sem emenda (47,3% a 28,9%).

Comparativamente, o comportamento distributivo das razões de veto não é linear em nenhuma das classificações. No Governo 2001-04 a motivação mais utilizada nos projetos emendados não é a jurídica, mas sim a por ambas as razões (50% do total de vetos), seguida de perto pela jurídica (37,5%) e, mais ao longe, pela política (12,5%). Somente no Governo 2005-08 que o pódio foi o mesmo do período.

Acerca dos projetos não emendados, o que houve foi uma modificação na parte inferior do pódio motivacional quando da sucessão governamental. A ordem decrescente de recorrência, que era: jurídica 66,7%, ambas 27,3% e política 6,1% no Governo 2001-04, passou a ser simplesmente jurídica 83,3% e política 16,7% no Governo 2005-08. Basicamente, o mais recente governo passou a não mais conjugar elementos jurídicos e políticos para exercer seu poder de veto, e sim exercitá-lo ou por uma ou por outra razão.

Tabela 37 – Resultado dos vetos apostos aos projetos com e sem a incorporação de emendas, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Emen.	Resultado	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Sim	Mantido	5	10	15	62,5	90,9	78,9
	Derrubado	3	1	4	37,5	9,1	21,1
	Total	8	11	19	100	100	100
Não	Mantido	17	11	28	51,5	91,7	62,2
	Derrubado	16	1	17	48,5	8,3	37,8
	Total	33	12	45	100	100	100

No que tange ao desfecho dos vetos, ambos os índices de manutenção são elevados no período 2001-2008: 78,9% nos projetos alterados e 62,2% nos inalterados. Não obstante, é digno de registro que os projetos não emendados têm índice de derrubada 79,1% superior ao dos projetos emendados: 37,8% a 21,1%.

Analogamente ao quadro geral, nos governos em separado a manutenção também é majoritária nos dois enquadramentos possíveis. Entretanto, diferentemente do Governo 2005-08, que obteve mais de 90% de manutenções, tanto nos projetos com emenda, como nos sem emenda (90,9% no primeiro deles e 91,7% no segundo), o Governo 2001-04 teve uma distribuição mais díspar entre as categorias, especialmente nos projetos não emendados: ela foi de 62,5% contra 37,5% nos projetos com emenda, e de 51,5% contra 48,5% naqueles sem emenda.

Em comparação com o cenário traçado pela tab. 6, a qual apresenta os resultados gerais dos vetos apostos pelo Executivo por Governo e no período 2001-2008, os dados da tab. 37 não fornecem nenhuma informação nova que contribua para a captação dos significados pretendidos.

Ao dar voz ao referencial teórico, a última tabela apresentada para a variável incorporação de emendas ao projeto inicial cuida precipuamente de relacionar a oposição de emenda com a autoria do projeto de lei.

Tabela 38 – Projetos de lei vetados com e sem a incorporação de emendas segundo o poder que teve a iniciativa do projeto, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Emen.	Autoria	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Sim	Executivo	3	6	9	37,5	54,5	47,4
	Legislativo	5	5	10	62,5	45,5	52,6
	Total	8	11	19	100	100	100
Não	Executivo	0	0	0	0	0	0
	Legislativo	33	12	45	100	100	100
	Total	33	12	45	100	100	100

Subvertendo-se a ordem até então adotada, de primeiro falar das informações do período para depois a dos governos, aqui se pondera primeiramente sobre os projetos vetados que foram emendados, para logo após discorrer acerca dos projetos vetados sem emenda. Isso porque, os principais subsídios extraídos da tab. 38 dizem respeito mais especificamente à característica do projeto, do que propriamente ao período ou mesmo a um dos governos em específico.

Sendo assim, em relação aos projetos emendados, tem-se uma inversão de predominância do Governo 2001-04 para o Governo 2005-08: a maior incidência que era na autoria do Legislativo, com 62,5% (5 de 8 casos), passa a ser da autoria do Executivo, com 54,5% (6 de 11 ocorrências). Essa maior representatividade numérica absoluta de projetos emendados no segundo governo, ao seu turno, repercute diretamente na sustentação dos índices médios em patamares mais próximos aos números encontrados para o Governo 2005-08 do que para o Governo 2001-04: 47,4% na autoria executiva e 52,6% na autoria legislativa.

Quando o assunto passa a ser os projetos vetados não emendados, como se percebe, somente há casos envolvendo o poder Legislativo, ou seja, ao invés de haver predominância de ocorrência, o que há é dominância total. O outro lado da mesma moeda, e justamente o que mais contribui para a presente abordagem em função de seus desdobramentos teóricos, é de que a totalidade dos projetos principiados pelo Prefeito e, posteriormente por ele próprio vetados, foi objeto de alteração por meio de emendas interpostas pelos vereadores.

Como declara Ruggiero Júnior (2005), em sua natureza a emenda se constitui como um recurso político-instrumental pelo qual o vereador procura aprimorar a produção legal. Por conseguinte, a princípio, o fato de um projeto ter

sido aprovado com emenda significa tão-somente que ele sofreu alteração por parte do Legislativo e, no caso específico, que a Câmara modificou a proposta originalmente enviada pelo Prefeito.

Desse modo, o efetivo significado político da emenda é sempre contextual e, sem uma análise pormenorizada da tramitação do projeto, pode ser identificado por meio de alguns indicadores. Por um lado, ela pode surgir como produto de uma negociação (não importa, aqui, de qual teor) a demarcar o acordo que viabilizou a aprovação do projeto e, nessa situação, não parece provável que ocorra o veto, como argumenta Figueiredo (2005, p.10). No entanto, se o instituto no qual ela se consubstancia visa a servir como um expediente de procrastinação processual e barganha política, propende a deformar a proposta inicial ou a inserir determinações acessórias que afastam o que foi aprovado da preferência do Executivo (ou seja, se ela significar um conflito entre Executivo e Legislativo), é bastante provável que o veto aconteça. Nesse sentido, Grohmann (2006) tem razão: o veto a projetos que o próprio Executivo iniciou e que foram emendados pelo Legislativo é um indicativo claro da discordância para com a mudança produzida.

Acolhida tal perspectiva, a idéia principal de escolha da variável em tela foi a de verificar, especialmente nos projetos de autoria do Prefeito, se a interferência dos legisladores durante o trâmite processual dos projetos de lei provocaria a necessidade de readequação da proposição inicialmente proposta, mormente através do uso veto parcial.

Nessa linha de raciocínio, um dos argumentos mais fortemente defendidos por Lamounier (2005, p.50) é de que “*a ação proativa do Executivo gera reação do Legislativo, que passa a interferir nas propostas do presidente*”, ou, no caso específico, nas propostas do Prefeito. A forma utilizada para tal intento seria a interposição de emendas. Contudo,

boa parte das modificações em proposições de lei propostas pelos legisladores visa atender ao seu eleitorado ou à sua clientela, e nem sempre elas são feitas para prosperar, mas tão-somente para dar visibilidade às ações do representante (Idem, p.184).

Em consonância com a arguição de Lamounier (2005), Grohmann (2003) é categórico ao afirmar que todos os vetos parciais apostos sobre projetos de autoria do Executivo são decorrentes de emendas parlamentares. Segundo ele, “o veto

parcial permite recuperar parte do projeto que interessa ao Executivo” (GROHMANN, 2006, p.346) quando este não corresponde mais aos termos exatos da época da postulação.

Os dados encontrados para o município de Pelotas concorrem para confirmar, conseqüentemente, tanto as asseverações proferidas por Lamounier (2005) e Grohmann (2003), como a primeira das possíveis razões apontadas inicialmente por Moya (2006) para justificar o ato executivo de vetar um projeto de sua própria autoria: a ocorrência de alterações realizadas por parlamentares durante o trâmite legislativo.

Quando se trata de projetos de autoria do Legislativo, conforme Grohmann (2003, p.71), o uso do veto pode significar um meio para a obtenção de *“melhores condições de barganha política ou para, pelo menos, diminuir os custos de um veto total que sabidamente seria rechaçado”*, quer na esfera federal (trabalhada por ele), quer nas demais esferas subnacionais, em interpretação extensiva da asseveração do autor.

4.3.5 Variável tempo de tramitação

Tabela 39 – Tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

T. Tramitação	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Curto	399	404	803	81,4	87,8	84,5
Médio	88	51	139	18,0	11,1	14,6
Longo	3	5	8	0,6	1,1	0,8
Total	490	460	950	100	100	100

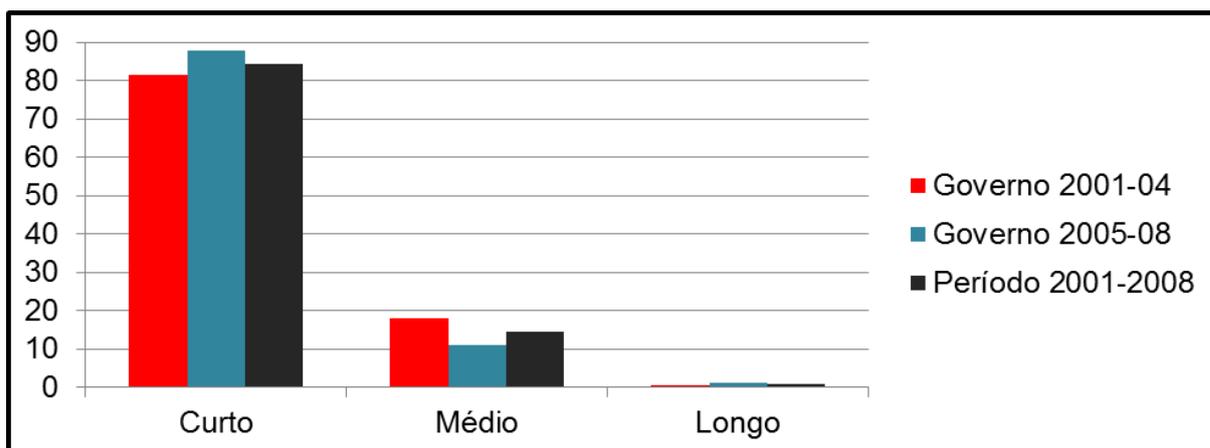


Gráfico 2 – Tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Dos 950 projetos de lei submetidos à apreciação do Executivo pelotense no período 2001-2008, 803 deles (ou 84,5% do total de postulações) cumpriram todas as exigências procedimentais necessárias a sua respectiva aprovação na arena processual legislativa dentro do intervalo de tempo classificado como curto. Do restante, 139 (14,6%) tiveram um tempo de tramitação considerado médio, e 8 (residualmente 0,8%) apresentaram um tempo de tramitação de caráter longo.

Com leves vicissitudes do Governo 2001-04 para o 2005-08 (6,4 e 0,5 pontos percentuais para mais, respectivamente nos tempos curto e longo, e 6,6 pontos percentuais para menos no tempo de tramitação médio), os patamares temporais dos governos foram os mesmos do período como um todo.

Tabela 40 – Tempo de tramitação dos projetos de lei vetados, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

T. Tramitação	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Curto	21	14	35	51,2	60,9	54,7
Médio	18	6	24	43,9	26,1	37,5
Longo	2	3	5	4,9	13,0	7,8
Total	41	23	64	100	100	100

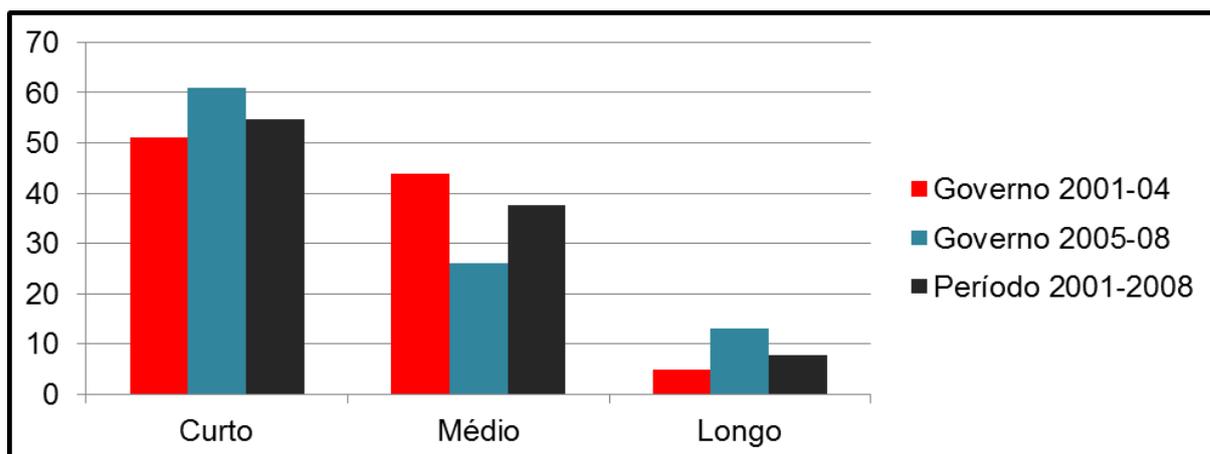


Gráfico 3 – Tempo de tramitação dos projetos de lei vetados, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

O escalonamento percentual das três faixas temporais encontrado para os projetos aprovados em plenário no período 2001-2008 se repete quando são analisados exclusivamente os projetos vetados. Conquanto a disposição seja igual, percebe-se uma acentuação dos índices de incidência concernentes aos projetos com tramitação média e longa (de 14,6% para 37,5% e de 0,8% para 7,8%, nessa ordem), em contrapartida ao abatimento dos projetos com curta duração (de 84,5% para 54,5%).

A variação em sentido ascendente dos tempos de tramitação médio e longo, e descendente do curto, é também experimentada nos dois governos em separado. No Governo 2001-04 o comportamento foi de queda de 81,4% para 51,2% no curto, de alta de 18% para 43,9% no médio e de 0,6% para 4,9% no longo. Já no Governo 2005-08 o desempenho foi o seguinte: queda de 87,8% para 60,9% no curto, alta de 11,1% para 26,1% no médio e 1,1% para 13% no longo.

Demais, ainda que de forma precária, a leitura combinada das tabelas 39 e 40 permite prever um aumento progressivo na probabilidade de ocorrência dos vetos conforme o decurso dos processos legislativos.

Tabela 41 – Projetos de lei vetados em relação ao tempo de tramitação, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

T.T.	P. de Lei	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Cur.	Sancion.	378	390	768	94,7	96,5	95,6
	Vetado	21	14	35	5,3	3,5	4,4
	Total	399	404	803	100	100	100
Méd.	Sancion.	70	45	115	79,5	88,2	82,7
	Vetado	18	6	24	20,5	11,8	17,3
	Total	88	51	139	100	100	100
Lon.	Sancion.	1	2	3	33,3	40,0	37,5
	Vetado	2	3	5	66,7	60,0	62,5
	Total	3	5	8	100	100	100

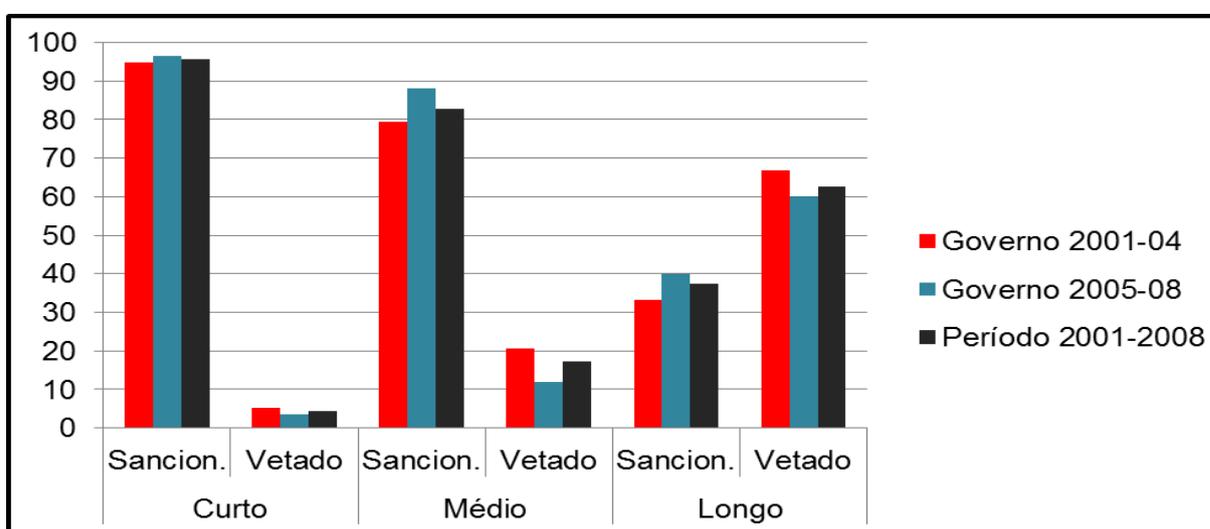


Gráfico 4 – Projetos de lei vetados em relação ao tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

A impressão acima exposta de fato esta correta. A tab. 41 mostra claramente para o período 2001-2008 e para os governos 2001-04 e 2005-08 a tendência de elevação das chances de ocorrência de vetos com a ampliação do tempo de tramitação dos projetos de lei.

Ressalvadas as distintas representatividades numéricas absolutas de cada uma das possibilidades de enquadramento da variável tempo de tramitação na produção legislativa total (expressas na tab. 40), em termos médios têm-se de um lado os tempos curto e médio com níveis, pode-se dizer, baixos de ocorrência de vetos: 4,4% e 17,3%, respectivamente; e, de outro lado, o tempo longo, com o expressivo índice de 62,5% de projetos vetados. Logo, o que se extrai de mais

relevante dessa constatação é que, apesar de mais raros, os projetos de longa tramitação encontram-se mais suscetíveis ao uso do veto pelo Prefeito: dos 8 casos existentes em toda a produção legislativa do período, 5 deles suportaram o peso de um veto. No Governo 2001-04, dos 3 projetos dessa natureza submetidos à apreciação do Prefeito, 2 foram vetados; e, no Governo 2005-08, dos 5 projetos encaminhados ao chefe do poder Executivo municipal, 3 deles experimentaram a justaposição de um veto.

Tabela 42 – Distribuição dos tipos de veto, conforme o tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

T.T.	Tipo	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Cur.	Total	17	5	22	81,0	35,7	62,9
	Parcial	4	9	13	19,0	64,3	37,1
	Soma	21	14	35	100	100	100
Méd.	Total	17	5	22	94,4	83,3	91,7
	Parcial	1	1	2	5,6	16,7	8,3
	Soma	18	6	24	100	100	100
Lon.	Total	2	3	5	100,0	100,0	100,0
	Parcial	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Soma	2	3	5	100	100	100

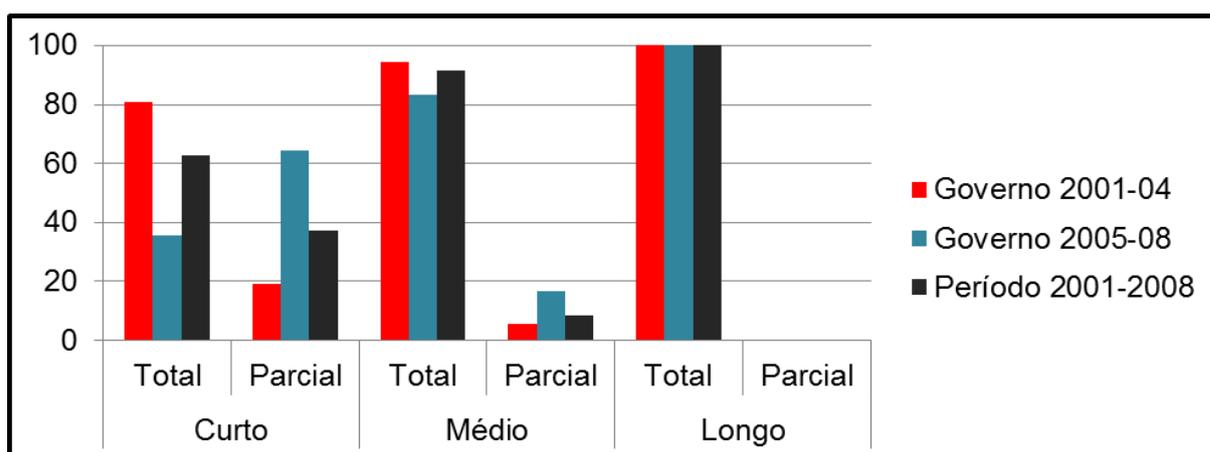


Gráfico 5 – Distribuição dos tipos de veto, conforme o tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Considerando-se o período 2001-2008, o veto total foi o tipo mais encontrado nas três faixas temporais. Em sentido crescente, os percentuais deparados foram: 62,9% nos curtos, 91,7% nos médios e 100% nos longos. Como

de pronto fica patente pela leitura do gráfico 5, a distensão do processo legislativo provoca efeitos de ordem inversa entre os dois tipos de veto: ao mesmo tempo em que aumenta a incidência dos totais, diminui a dos parciais.

No que toca individualmente ao Governo 2001-04, a disposição dos vetos totais é similar a do período 2001-2008: 81% no tempo curto, 94,4% no médio e 100% no longo. Agora, particularmente em relação ao Governo 2005-08, embora os índices dos projetos com média e longa duração sejam próximos aos valores médios do período (94,4% ante 91,7% e 100% ante 100%, respectivamente), o índice de vetos totais nos projetos com curta duração é menor do que o de vetos parciais: 35,7% contra 64,3%.

Tabela 43 – Distribuição das razões de veto conforme o tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

T.T.	Motivação	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Curto	Jurídica	10	10	20	47,6	71,4	57,1
	Política	3	2	5	14,3	14,3	14,3
	Ambas	8	2	10	38,1	14,3	28,6
	Total	21	14	35	100	100	100
Médio	Jurídica	13	4	17	72,2	66,7	70,8
	Política	0	1	1	0,0	16,7	4,2
	Ambas	5	1	6	27,8	16,7	25,0
	Total	18	6	24	100	100	100
Longo	Jurídica	2	3	5	100,0	100,0	100,0
	Política	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Ambas	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Total	2	3	5	100	100	100

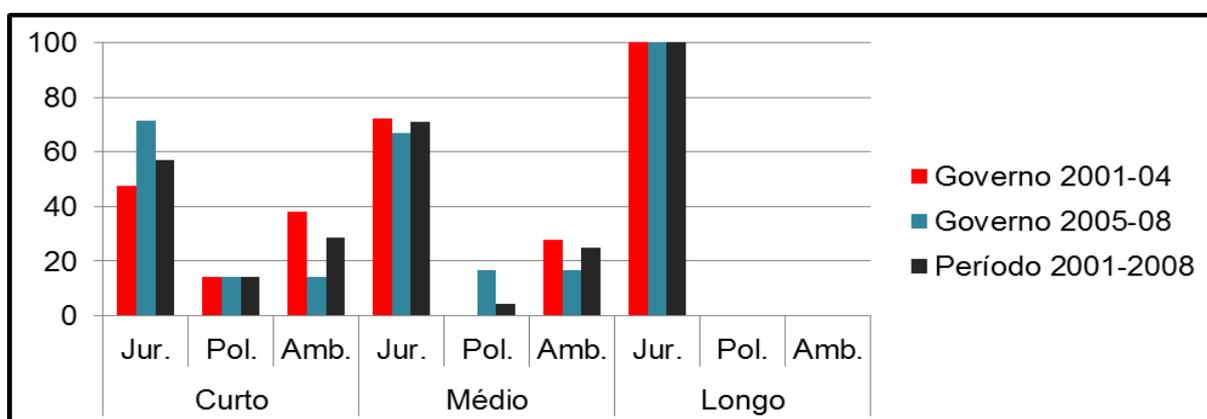


Gráfico 6 – Distribuição das razões de veto conforme o tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Nos três enquadramentos temporais considerados a motivação de cunho jurídico foi a mais recorrente por parte do Prefeito de Pelotas. Nos projetos de curta e de média tramitação, a segunda motivação mais utilizada foi a por ambas as razões e, a terceira, como diferente não podia ser, a política. Nomeadamente atinente aos projetos com extensa tramitação, os argumentos jurídicos são os únicos a fundamentar os vetos apostos.

A propensão que se constata a partir da tab. 43 (especialmente vislumbrada nos índices percentuais médios) é de que o avançar processual alija das motivações enunciadas pelo Prefeito ao exercitar seu poder de veto os argumentos de ordem política, deixando apenas os de natureza jurídica.

Adicionados os valores percentuais relativos à motivação “ambas” aos percentuais das motivações jurídica e política nas três faixas temporais delimitadas, vê-se de forma ainda mais clara a tendência acima apontada: os argumentos jurídicos partem de 85,7% de presença nos projetos com curta duração, progredem aos 95,8% nos médios, até chegar aos 100% nos longos; os argumentos políticos, em sentido contrário, principiam em 42,9% nos curtos, declinam para 29,2% nos médios, acabando sem presença nos projetos de longa extensão.

Tabela 44 – Resultado dos vetos apostos pelo Executivo, conforme o tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

T.T.	Resultado	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Cur.	Mantido	10	13	23	47,6	92,9	65,7
	Derrubado	11	1	12	52,4	7,1	34,3
	Total	21	14	35	100	100	100
Méd.	Mantido	10	6	16	55,6	100,0	66,7
	Derrubado	8	0	8	44,4	0,0	33,3
	Total	18	6	24	100	100	100
Lon.	Mantido	2	2	4	100,0	66,7	80,0
	Derrubado	0	1	1	0,0	33,3	20,0
	Total	2	3	5	100	100	100

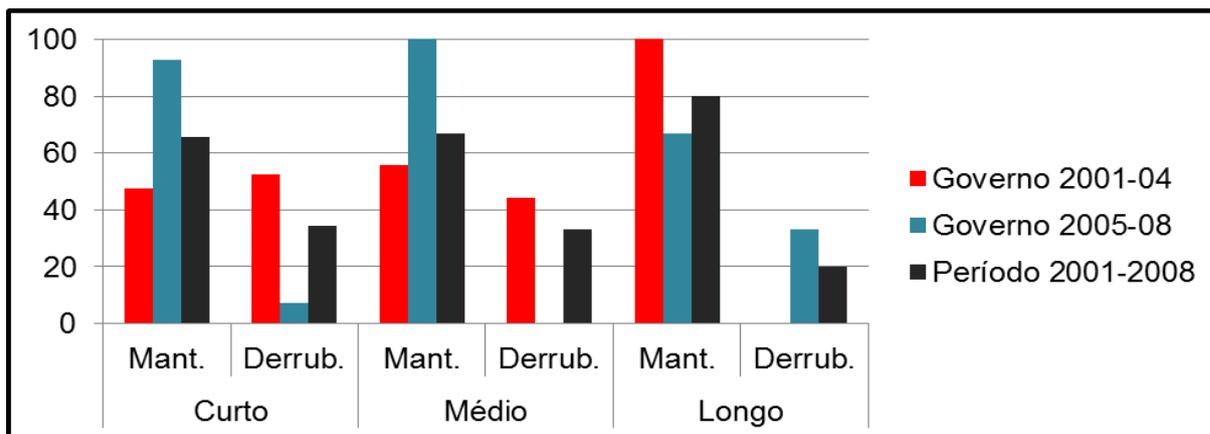


Gráfico 7 – Resultado dos vetos apostos pelo Executivo, conforme o tempo de tramitação dos projetos de lei, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Com base nos dados até então apurados acerca da variável tempo de tramitação dos projetos de lei, especialmente os relativos aos projetos longos (100% de vetos no tipo total e 100% de fundamentações embasadas em razões exclusivamente jurídicas), os números encontrados na tab. 44 para o período 2001-2008 vêm ao encontro das expectativas criadas: o maior percentual de vetos mantidos encontra-se na faixa de tempo longa (com 80% de incidência) e o menor nos projetos com tramitação curta: 65,7% (ante 66,7% dos projetos com média tramitação).⁴²

No Governo 2001-04, embora a disposição das faixas temporais seja a mesma do período 2001-2008 (longa liderando com 100%, média intermediariamente com 55,6%, e finalmente curta, com 47,6%), nos projetos com curta tramitação o resultado majoritário não é a manutenção, mas sim a derrubada, com 52,4%.

Quando o foco passa para o Governo 2005-08, tem-se uma total subversão da escala média. Nele, o maior percentual de manutenção encontra-se nos projetos com média duração (com aprovação de 100%), seguido de perto pelo tempo de duração curto (92,9%) e, mais ao longe, pelo longo (66,7%).

⁴² Lembrando-se que há uma grande desproporção numérica entre o número de derrubadas entre os dois governos: 19 no Governo 2001-04 e apenas 2 no Governo 2005-08.

Tabela 45 – Projetos de lei vetados em relação ao tempo de tramitação, conforme o poder que teve a iniciativa do projeto, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

T.T.	Autoria	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
Cur.	Executivo	3	5	8	14,3	35,7	22,9
	Legislativo	18	9	27	85,7	64,3	77,1
	Total	21	14	35	100	100	100
Méd.	Executivo	0	1	1	0,0	16,7	4,2
	Legislativo	18	5	23	100,0	83,3	95,8
	Total	18	6	24	100	100	100
Lon.	Executivo	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Legislativo	2	3	5	100,0	100,0	100,0
	Total	2	3	5	100	100	100

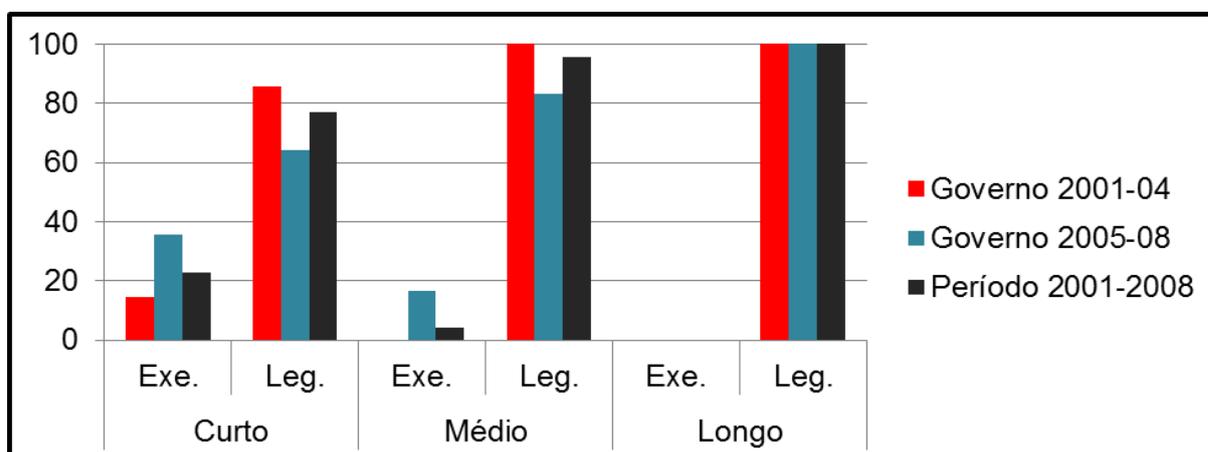


Gráfico 8 – Projetos de lei vetados em relação ao tempo de tramitação, conforme o poder que teve a iniciativa do projeto, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Tabela 46 – Tempo de tramitação dos projetos de lei vetados no período 2001-2008 conforme o poder que teve a iniciativa do projeto de lei (Pelotas/RS)

Tempo Tramit.	N		%	
	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo
Curto	8	27	88,9	49,1
Médio	1	23	11,1	41,8
Longo	0	5	0,0	9,1
Total	9	55	100	100

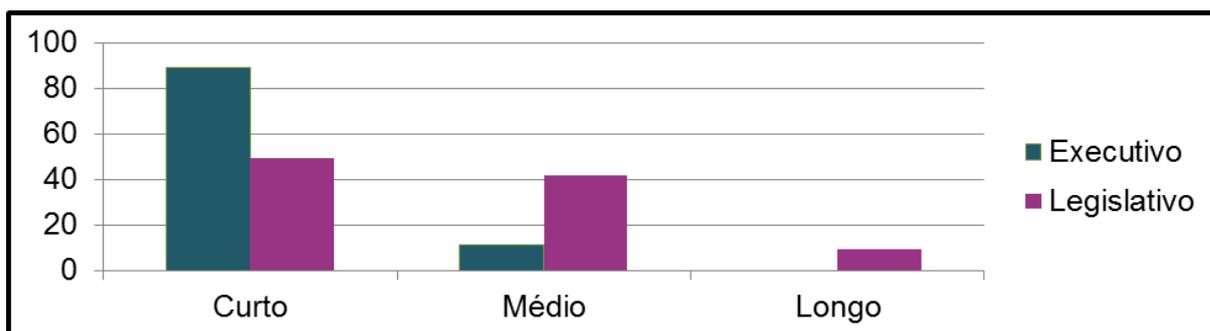


Gráfico 9 – Tempo de tramitação dos projetos de lei vetados no período 2001-2008 conforme o poder que teve a iniciativa (Pelotas/RS)

Aproveitando-se do precedente procedimental aberto anteriormente, ao ler-se conjuntamente as tabelas 45 e 46 – e os gráficos 8 e 9 – pela ordem dos elementos classificatórios (e não pela ordem macro e micro temporal), verifica-se que quase a totalidade da iniciativa legislativa do poder Executivo vetada refere-se a projetos de lei que tramitaram em um curto período de tempo: 88,9% ou 8 de 9 ocorrências. O caso restante, equivalente a 11,1%, diz respeito a projeto de média duração. A iniciativa legislativa do poder Legislativo, de forma diversa, não se concentra em apenas uma faixa de tempo, mas sim em duas: 49,1% na curta e 41,8% na média (ou 27 em 55 casos na primeira e 23 em 55 na segunda). Embora residuais, os 9,1% referentes aos vetos incidentes em projetos de longa tramitação representam a integralidade dos casos de projetos dessa natureza vetados.

4.3.6 Variável tempo de mandato do Prefeito

Tabela 47 – Tempo de mandato do Prefeito à época da oposição do veto por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

T. Mandato	N			%		
	2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
1º ano	7	6	13	17,1	26,1	20,3
2º ano	16	5	21	39,0	21,7	32,8
3º ano	13	6	19	31,7	26,1	29,7
4º ano	5	6	11	12,2	26,1	17,2
Soma	41	23	64	100	100	100

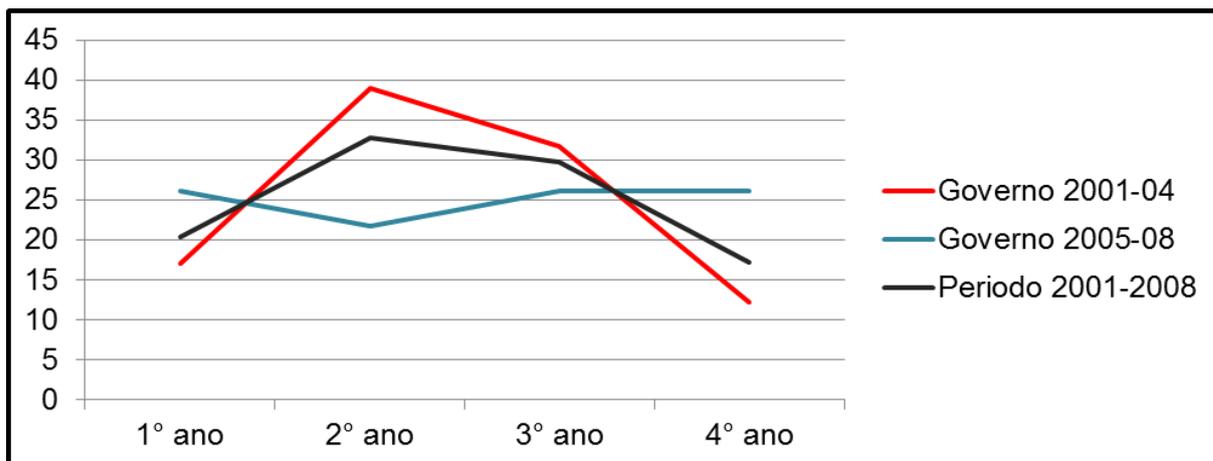


Gráfico 10 – Tempo de mandato do Prefeito à época da oposição do veto por Governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Conforme as informações trazidas pela tab. 47 e pelo gráfico 10, tanto os valores médios do período 2001-2008 como os números relativos ao Governo 2001-04 descrevem um movimento ascendente de ocorrência de vetos do 1º para o 2º ano do mandato (de 20,3% para 32,8% no período; e de 17,1% para 39% no governo), seguido de duas sucessivas quedas nos anos seguintes (para 29,7% e depois 17,2% no período; e para 31,7% e depois 12,2% no governo), sendo estas menos intensas do 2º para o 3º ano, do que do 3º para o 4º. Em ambos, portanto, o ano de maior número de divergências entre os poderes Executivo e Legislativo é o 2º (com 21 casos de veto no período e 16 no governo), e o de menor no 4º (com 11 e 5 casos, respectivamente).

A informação que mais impressiona na tabela em comento, no entanto, é a quase regularidade numérica de ocorrências de veto verificada anualmente no Governo 2005-08. A exceção do 2º ano de mandato, onde ocorreram apenas 5 casos de projetos vetados, nos demais o número absoluto de vetos é o mesmo: 6 ocorrências; o que faz com que só não haja um equilíbrio no uso do veto por parte do Prefeito do governo 2005-08 ao longo de toda a sua gestão, em função da ligeira oscilação negativa de 16,7% ocorrida no 2º ano, equivalente esta a um único veto.⁴³

A mesma diminuição de frequência de uso do veto no último ano de gestão já havia sido encontrada por Moya (2006) ao examinar a ocorrência dos vetos por ano de mandato presidencial para o período 1988-2000, em especial nos seis

⁴³ Interessante notar que enquanto o 2º ano de mandato do Governo 2001-04 foi o que mais teve ocorrências de veto, o 2º ano de mandato do Governo 2005-08 foi o que menos as teve.

derradeiros meses.⁴⁴ Referindo-se especificamente a essa diminuição ocorrida no último semestre do mandato presidencial, o autor aventa como hipótese explicativa (perfeitamente extensível no nosso entendimento aos seis meses a ele antecedentes, bem como a realidade ora estudada), o processamento de uma “*acomodação de interesses*” (MOYA, 2006, p.154) entre os poderes Executivo e Legislativo. A razão de tal acomodação, ao seu turno, estaria em uma das seguintes possibilidades: “*ou o presidente [Prefeito, no caso] no final de mandato torna-se menos rigoroso em seu exame dos projetos aprovados pelo Legislativo ou [...] é este que aprova menos projetos que contrariam as preferências do chefe do Executivo*” (Idem).

Com base em um dos resultados encontrados por Sabbado (2010) em sua análise comparativa da produção legislativa dos Prefeitos pelotenses das gestões 2001-04 e 2005-08 (qual seja a inexistência de projeto de lei rejeitados no último ano de cada mandato executivo), pode-se argumentar que, para Pelotas, no período 2001-2008, a segunda das opções supracitadas é a que se apresenta mais verossímil.⁴⁵ De acordo com a autora, tanto para o período 2001-2008 como para o Governo 2001-04, “*haveria uma confluência entre os interesses do Executivo e dos parlamentares que redundaria na redução da quantidade de medidas propostas e, possivelmente, aprovadas no ano derradeiro da legislatura*” (SABBADO, 2010, p.101), o que, por via reflexa, implicaria na diminuição no número de projetos de lei vetados no 4º ano de mandato.

No Governo 2005-08, porém, o quadro seria outro. Enquanto o Prefeito dos anos 2001-04 teve um índice absoluto de mensagens apresentado ao Legislativo crescente nos anos ímpares de mandato e decrescente nos pares (134, 85, 95 e 61, respectivamente), o do Governo 2005-08 teve uma direção decrescente nos três primeiros anos e crescente no último (93, 76, 74 e 88).⁴⁶ A explicação para esses diferentes comportamentos executivos, ainda segundo Sabbado (Idem, p.101-102), repousaria no fato de que

⁴⁴ Na análise de Moya (2006) a variável denominada por ele de *período do mandato presidencial em que o veto ocorreu* comporta, além dos mesmos 4 elementos classificatórios da presente pesquisa (1º, 2º, 3º e 4º anos), os elementos “5º ano” (especificamente para analisar o Governo de José Sarney) e “*últimos seis meses de mandato*”.

⁴⁵ Nomeadamente nos projetos de autoria do poder Executivo, como se verificará logo adiante no decorrer da análise da variável em tela.

⁴⁶ Ambas as sequências numéricas são oriundas da dissertação de Sabbado (2010).

a decisão de ampliar, manter ou reduzir a quantidade e o teor das mensagens encaminhadas no último ano de um mandato (especialmente quando o Prefeito concorre à reeleição), também depende dos interesses vinculados a tais projetos e do tipo de reação que o Legislativo pode vir a ter por ser sabedor do impacto eleitoral daquilo que lhe foi apresentado.

Por conta desses comportamentos diferenciados, restaria parcialmente confirmada a primeira das hipóteses levantadas por Moya (2006).

Tabela 48 – Distribuição dos tipos de veto, conforme o tempo mandato do Prefeito, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

T.M.	Tipo	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
1º ano	Total	6	2	8	85,7	33,3	61,5
	Parcial	1	4	5	14,3	66,7	38,5
	Soma	7	6	13	100	100	100
2º ano	Total	13	4	17	81,3	80,0	81,0
	Parcial	3	1	4	18,8	20,0	19,0
	Soma	16	5	21	100	100	100
3º ano	Total	12	4	16	92,3	66,7	84,2
	Parcial	1	2	3	7,7	33,3	15,8
	Soma	13	6	19	100	100	100
4º ano	Total	5	3	8	100,0	50,0	72,7
	Parcial	0	3	3	0,0	50,0	27,3
	Soma	5	6	11	100	100	100

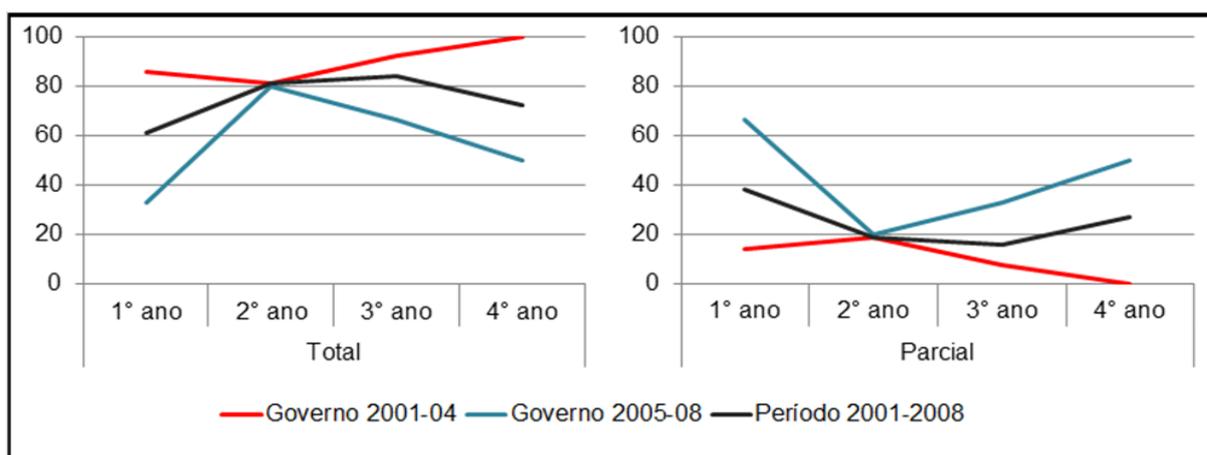


Gráfico 11 – Distribuição dos tipos de veto, conforme o tempo mandato do Prefeito, por Governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Nos números agregados há um predomínio crescente do uso do tipo total nos três primeiros anos, seguido de uma queda no último: a frequência de utilização inicia em 61,5% no 1º ano, passa para 81% no 2º, culmina em 84,2% no 3º, para em seguida ser reduzida a 72,7% no 4º.

Quando se passa a observar de forma separada os governos, verifica-se que a tendência média é totalmente diversa das distribuições individuais. O Governo 2001-04, por exemplo, apresenta primeiramente uma redução de uso do tipo total de 85,7% para 81,3%, para somente depois, na continuidade, somar duas altas consecutivas: a primeira passa o percentual para 92,3%, e a segunda eleva este aos 100%.

O Governo 2005-08, diferindo-se ao não acumular nos 4 anos o predomínio do tipo total, apresenta uma distribuição integralmente diversificada desse tipo de veto e, por conseguinte, oscilante: inicia com representatividade de apenas 33,3%, sobe para 80% no 2º ano, cai então para 66,7% no 3º, até restar empatada com o tipo parcial no 4º.

Tabela 49 – Distribuição das razões de veto conforme o tempo mandato do Prefeito, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

T.M.	Motivação	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
1º ano	Jurídica	2	5	7	28,6	83,3	53,8
	Política	0	0	0	0,0	0,0	0,0
	Ambas	5	1	6	71,4	16,7	46,2
	Total	7	6	13	100	100	100
2º ano	Jurídica	10	4	14	62,5	80,0	66,7
	Política	1	1	2	6,3	20,0	9,5
	Ambas	5	0	5	31,3	0,0	23,8
	Total	16	5	21	100	100	100
3º ano	Jurídica	10	4	14	76,9	66,7	73,7
	Política	2	1	3	15,4	16,7	15,8
	Ambas	1	1	2	7,7	16,7	10,5
	Total	13	6	19	100	100	100
4º ano	Jurídica	4	4	8	80,0	66,7	72,7
	Política	0	1	1	0,0	16,7	9,1
	Ambas	1	1	2	20,0	16,7	18,2
	Total	5	6	11	100	100	100

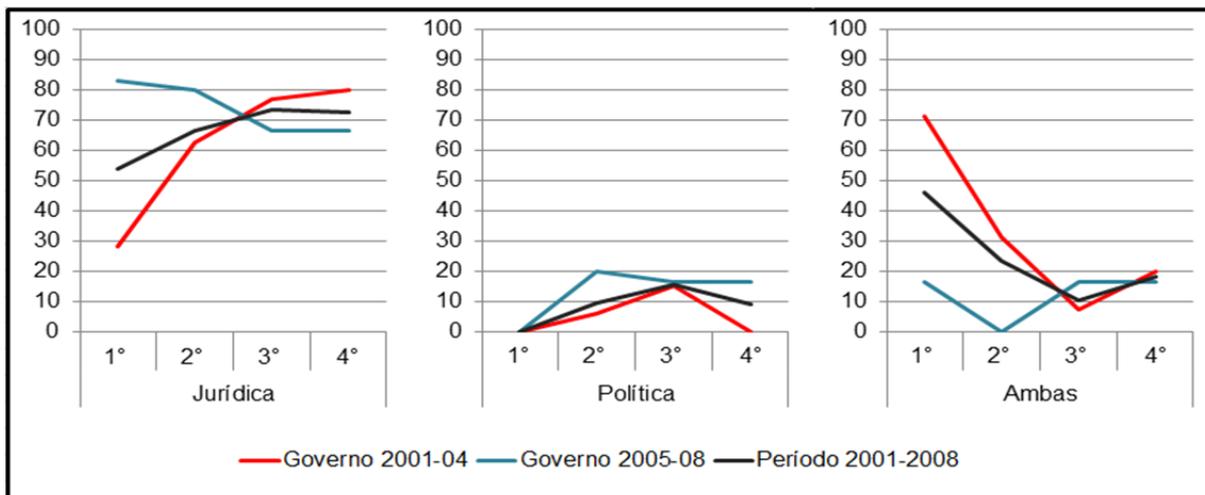


Gráfico 12 – Distribuição das razões de veto conforme o tempo mandato do Prefeito, por Governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Embora haja na tab. 49 um mosaico de arranjos envolvendo a correlação estabelecida entre o tempo de mandato do Prefeito e as razões de veto, as informações fundamentais podem ser mais bem visualizadas graficamente, através do acompanhamento das tendências distributivas dos argumentos motivacionais empregados nos vetos ao longo do mandato executivo expressas no gráfico 12.

Assim sendo, para os três primeiros anos do período 2001-2008, a tendência é o incremento de uso do fundamento jurídico em contrapartida ao decréscimo de utilização das razões ambas e política. No 4º ano, por sua vez, há um retrocesso nas disposições iniciais: em compensação ao incremento de recorrência da razão “ambas” de 73,3% do 3º para o 4º ano (de 10,5% de representatividade total para 18,2%), teve-se uma baixa de 1,4% na fundamentação jurídica e de 42,4% na política.

Circunscrevendo-se o enfoque ao Governo 2001-04, vê-se uma trajetória permanentemente ascendente da fundamentação jurídica. Ela começa minoritária no 1º ano com 28,6%, mas logo no 2º já está com 62,5%, não mais perdendo o primeiro lugar dentre as fundamentações mais utilizadas ao obter 76,9% e 80%, respectivamente, nos dois últimos anos da gestão. Em sentido inverso está a fundamentação “ambas”, que no início da gestão domina com 71,4%, mas no transcorrer do governo é reduzida a 31,3% e depois a 7,7%, só recuperando em parte sua antiga representação no 4º ano, ao atingir 20%. Em relação à motivação

política, esta só se faz presente no 2º e 3º anos, nunca compondo mais do que 1/6 do valor total: 6,3% no 2º ano e 15,4% no 3º.

Redirecionado o foco para o Governo 2005-08, a trajetória percentual da justificação jurídica indica um apassivamento de 83,3% para 80% nos dois primeiros anos e, na continuidade, sua estabilização em 66,7% nos dois últimos. Acerca das razões de cunho político e “ambos”, os números absolutos mostram de forma mais clara do que os percentuais a realidade encontrada: no 1º ano houve um veto por ambas as razões e nenhum por razões políticas; no 2º ano o que ocorreu foi exatamente o contrário do 1º; já, nos dois últimos, ocorreu um caso de cada fundamentação; ou seja, uma estabilização dos índices dos três elementos classificadores motivacionais.

No mais, duas são as regularidades a serem ressaltadas na tabela em comento: a primeira é a não utilização isolada de motivos políticos no 1º ano do mandato; e, a segunda, o predomínio da fundamentação jurídica nos quatro anos do Governo 2005-08 e também no período 2001-2008.

Tabela 50 – Resultado dos vetos apostos pelo Executivo, conforme o tempo de mandato do Prefeito, por governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

T.M.	Resultado	N			%		
		2001-04	2005-08	Período	2001-04	2005-08	Período
1º ano	Mantido	3	5	8	42,9	83,3	61,5
	Derrubado	4	1	5	57,1	16,7	38,5
	Total	7	6	13	100	100	100
2º ano	Mantido	7	5	12	43,8	100,0	57,1
	Derrubado	9	0	9	56,3	0,0	42,9
	Total	16	5	21	100	100	100
3º ano	Mantido	8	6	14	61,5	100,0	73,7
	Derrubado	5	0	5	38,5	0,0	26,3
	Total	13	6	19	100	100	100
4º ano	Mantido	4	5	9	80,0	83,3	81,8
	Derrubado	1	1	2	20,0	16,7	18,2
	Total	5	6	11	100	100	100

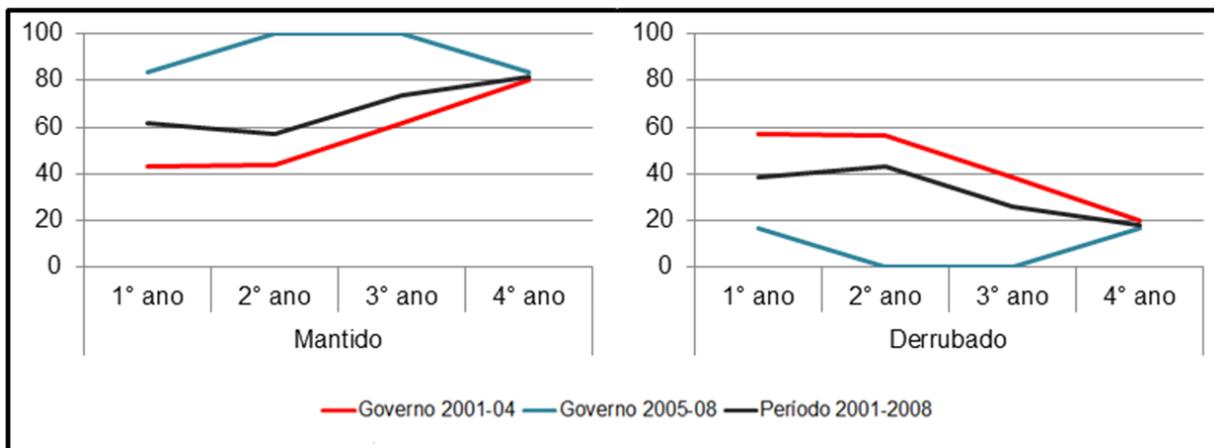


Gráfico 13 – Resultado dos vetos apostos pelo Executivo, conforme o tempo de mandato do Prefeito, por Governo e no período 2001-2008 (Pelotas/RS)

Em termos médios, independentemente do ano em que ocorreu a aposição do veto, o poder Executivo teve sua posição mantida na maioria das vezes. Entretanto, como mostram os percentuais anuais de vetos mantidos, essa superioridade é mais marcante na metade final do mandato do que na metade inicial: 61,5% e 57,1%, respectivamente, nos dois primeiros anos, e 73,7% e 81,8%, nessa ordem, nos dois últimos.

A maior dificuldade de ratificação legislativa dos vetos nos anos iniciais do mandato, encontrada nos dados relativos ao período 2001-2008, é, a propósito, derivação direta dos números do Governo 2001-04. Nessa gestão, tanto no 1º como no 2º ano, o Prefeito foi majoritariamente ultrapassado em sua vontade pela Câmara de Vereadores: no 1º ano o índice de derrubadas foi de 57,1% (4 em 7 ocorrências) e no 2º de 56,3% (9 em 16 ocorrências). Nos demais anos, a posição do chefe do poder Executivo passou a prevalecer na maioria dos casos: 8 em 15 ocasiões no 3º ano (índice de 61,5%) e 4 em 5 ocasiões no 4º (índice de 80%).⁴⁷

Por terem sido apenas duas as rejeições ocorridas no Governo 2005-08 (de um total de 23 projetos de lei vetados), e ainda mais por terem sido estas processadas em anos diversos (uma no 1º ano e a outra no 4º), qualquer ponderação acerca de uma suposta tendência de manutenção ou derrubada relacionada ao tempo de mandato do Prefeito da gestão 2005-08 encontra-se prejudicada.

⁴⁷ Vendo-se esses mesmos valores por outro prisma, percebe-se uma sequência de 3 aumentos percentuais consecutivos no índice de manutenção ao longo do Governo 2001-04: 42,9% no 1º ano, 43,8% no 2º, 61,5% no 3º e 80% no 4º.

Tabela 51 – Tempo de mandato do Prefeito à época da aposição do veto, no período 2001-2008, conforme o poder que teve a iniciativa do projeto (Pelotas/RS)

T. Mandato	N		%	
	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo
1º ano	4	9	44,4	16,4
2º ano	2	19	22,2	34,5
3º ano	2	17	22,2	30,9
4º ano	1	10	11,1	18,2
Soma	9	55	100	100

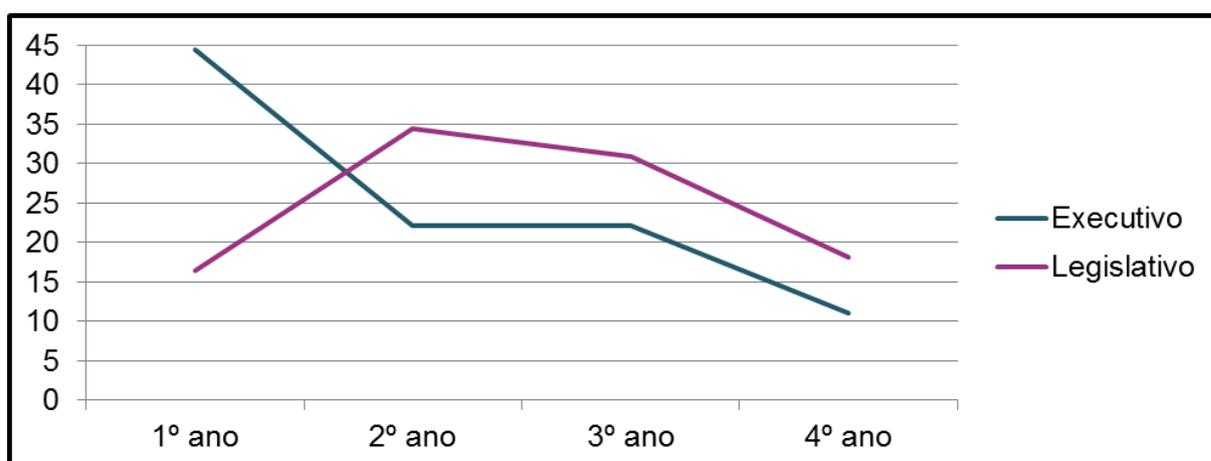


Gráfico 14 – Tempo de mandato do Prefeito à época da aposição do veto, no período 2001-2008, conforme o poder que teve a iniciativa do projeto (Pelotas/RS)

Embora a análise comparativa das diferentes formas e intensidades de uso do veto por parte dos respectivos Prefeitos dos Governos 2001-04 e 2005-08 seja o objetivo secundário da presente pesquisa, a já conhecida representatividade numérica dos projetos de autoria do poder Executivo vetada em cada gestão⁴⁸ afasta a possibilidade de interpretações comportamentais mais consistentes nesse sentido. Por conta disto, mostram-se aqui tão-somente os índices médios de projetos de lei de autoria individual dos poderes Executivo e Legislativo vetados em cada ano de mandato executivo.⁴⁹

A distribuição da produção legislativa vetada de autoria do poder Legislativo segue, basicamente, a mesma disposição geral encontrada para o período 2001-2008 (expressa no gráfico 10): aumento de incidência do 1º para o 2º (de 9 para 19

⁴⁸ Rememorando-se: 3 no Governo 2001-04 e 6 no Governo 2005-08.

⁴⁹ Não obstante, a título de conhecimento, os vetos a projetos de lei de autoria do poder Executivo no Governo 2001-04 ocorreram: 1 no 1º ano, 1 no 2º e 1 no 3º. Já no Governo 2005-08 foram: 3 no 1º ano, 1 no 2º, 1 no 3º e 1 no 4º.

ocorrências ou de 16,4% para 34,5%), seguindo-se duas baixas de menor intensidade nos dois anos seguintes (primeiro para 17 casos ou 30,9% e depois para 10 ou 18,2%).

A distribuição do conjunto dos vetos de autoria do poder Executivo, por outro lado, apresenta uma disposição progressivamente decrescente: ela principia em 44,4% (o que equivale a 4 projetos vetados), diminui para 22,2% (2 ocorrências) no 2º ano, mantém o mesmo percentual no 3º, até restar com 11,1% (ou 1 caso) no 4º.

* * *

Confrontadas as variáveis relativas ao instituto do veto com aquelas atinentes à natureza e à tramitação dos projetos de lei, bem como aquelas relacionadas à influência exercida pelo poder Executivo sobre o processo legislativo – ou, nos termos de Grohmann (2003) e Lamounier (2005), realizada a *análise multidimensional* da parcela da produção legislativa vetada no período 2001-2008 –, considera-se satisfeita a meta do capítulo. A escolha do referencial teórico e do aparato analítico se mostrou apta para apreender tanto os significados político-institucionais do uso do veto na relação Executivo-Legislativo pelotense no período 2001-2008 (designadamente o objetivo principal da dissertação), como as especificidades de cada uma das gestões abrangidas pelo corte temporal analisado, quais sejam os Governos 2001-04 e o 2005-08 (nomeadamente o objetivo secundário da pesquisa): enquanto para o período 2001-2008 o uso do veto significou uma relação de conflito moderado entre os poderes Executivo e Legislativo (por ocorrer em apenas 6,7% dos projetos de lei), para as gestões individualmente consideradas ele expressou um padrão de conflitividade 25,8% acima da média no Governo 2001-04 e 25,8% abaixo no Governo 2005-08. Em outras palavras, embora ainda moderados em comparação ao índice do período, os números desagregados mostraram que houve um abrandamento de 43,9% no grau de conflitividade entre o Prefeito e a Câmara de Vereadores quando da sucessão dos mandatários políticos.

Conclusão

Ao investigar os significados político-institucionais que o uso do veto pelo Prefeito de Pelotas assumiu para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no período 2001-2008, o passo inicial na direção da resolução do problema de pesquisa foi dado pela descrição das particularidades do poder de veto enquanto instituto juspolítico. Com a intenção de delinear uma visão geral do instrumento de análise da investigação, o primeiro capítulo discorreu sobre as mais importantes questões concernentes ao poder de veto: pertencimento ao conjunto de mecanismos que compõem o sistema de freios e contrapesos dos Estados modernos; natureza institucional mista; procedência e desenvolvimento histórico-evolutivo mundial e nacional; configuração e disciplinamento jurídico vigentes no Brasil e em Pelotas.

A etapa seguinte foi a exposição do referencial teórico que viria a subsidiar e orientar a análise prática da realidade pelotense. Para tal intento foram selecionados dois conjunto de trabalhos desenvolvidos no campo da Ciência Política do período ulterior à promulgação da CF de 1988, os quais foram divididos de acordo com a forma com que seus autores se serviram do instituto. No primeiro grupo ficaram aqueles que tangenciaram o poder de veto em pesquisas mais amplas (ou seja, o trabalharam como elemento de análise de seus trabalhos); já, no segundo, aqueles que se debruçaram designadamente sobre ele (isto é, o abordaram como objeto de análise de suas investigações). Por representarem objetivamente a visão corrente acerca do papel institucional desempenhado pelo veto na relação entre os poderes Executivo e Legislativo no atual ordenamento jurídico brasileiro, as abordagens de Grohmann (2003), Lamounier (2005) e Moya (2006) – integrantes do último grupo –

foram sintetizadas em suas particularidades e defrontadas em seus principais pontos de consenso e dissenso.

No terceiro capítulo a atenção foi direcionada aos aspectos metodológicos da pesquisa. Nele foram explicitados os cuidados procedimentais despendidos com a demarcação dos projetos de lei que viriam a ser considerados como objeto principal de análise da dissertação; especificados os critérios operacionais utilizados para classificar cada projeto de lei em relação ao rol de variáveis escolhidas como categorias de análise; além de relatado o modo de depuração e sistematização dos dados coletados nas salas do Arquivo Geral e do Expediente da CMP e no Departamento de Atos Oficiais da SMG.

O quarto e último capítulo foi reservado para o exame efetivo da produção legislativa pelotense apreciável a partir dos critérios definidos no capítulo metodológico. Por meio da utilização do método estatístico combinado à análise multidimensional das variáveis selecionadas, foi possível apreender tanto os significados político-institucionais do uso do veto na relação Executivo-Legislativo do período 2001-2008, quanto as mudanças comportamentais ocorridas nessa relação quando da sucessão da gestão 2001-04 pela 2005-08.

Ao traçar-se um panorama abreviado da forma como o veto foi utilizado no período global, verificou-se que ele incidiu sobre 6,7% do conjunto de projetos aprovados pela CMP e encaminhados ao Prefeito, e que, em relação aos atributos específicos: houve o predomínio do tipo total e da razão jurídica, e a preponderância das manutenções, embora tenha ocorrido um índice de derrubadas alto em comparação com as demais unidades municipais, estaduais, e nacional, aproximadas quantitativamente (de cerca 1/3 dos casos).

A análise da natureza dos projetos identificou que o Legislativo foi, por um lado, o poder que teve sua iniciativa legislativa mais vezes vetada numérica e percentualmente (na maioria das ocorrências por fundamentos exclusivamente jurídicos), e, por outro, o que alcançou o mais alto índice de derrubadas em projetos nos quais era o ator propositor. Demais, enquanto todos os vetos totais processaram-se sobre os projetos originados na Câmara de Vereadores, os parciais foram utilizados em ambas as origens (mas majoritariamente nos do Prefeito). O destaque, contudo, foi a totalidade dos vetos a projetos de iniciativa do Prefeito ser do tipo parcial.

Quanto ao viés temático, a primeira constatação a se destacar é a de que apesar de numericamente a matéria administrativa ter sido a mais vetada, proporcionalmente foi a RAEP que mais recebeu vetos. Uma regularidade encontrada entre as temáticas orçamentária e social foi a identidade nos índices de manutenções e derrubadas: ambos em 50%. No mais, projetos sociais somente foram vetados totalmente; orçamentários apenas parcialmente; econômicos unicamente por fundamentos jurídicos; administrativos não foram vetados exclusivamente por causas políticas; e honoríficos não receberam vetos.

Por meio da contemplação da tramitação dos projetos pode-se constatar que o pedido de urgência aumentou a probabilidade de ocorrência de vetos parciais e diminuiu a dos totais, mesma tendência encontrado por Moya (2006) para o plano federal. A variável apreciação em regime de urgência mostrou que todos os projetos urgentes foram vetados por razões de ordem jurídica, e que todos eles, posteriormente, foram ratificados pela Câmara de Vereadores.

Acerca da variável incorporação de emendas ao projeto inicial, esta identificou que os projetos emendados foram os mais suscetíveis aos vetos do Prefeito, que o tipo total e a motivação jurídica predominaram nos projetos com e sem emenda, e, mais importante – ratificando também para a esfera local as afirmações de Grohmann (2003) sobre essa questão –, que todos os projetos vetados cuja iniciativa era do chefe do poder Executivo haviam sido objeto de emendas parlamentares.

Já em se tratando do tempo de tramitação, o seu dilatamento contribuiu para o aumento das ocorrências de veto total e para a diminuição do parcial. Além disso, retirou das fundamentações os argumentos de ordem política, fazendo com que todos os projetos de tramitação longa fossem vetados somente por razões jurídicas, projetos esses que tiveram sua origem exclusivamente no poder Legislativo. Os projetos de autoria executiva vetados, por sua vez, foram na quase totalidade de curta duração.

Ao acompanhar-se o comportamento da frequência anual de casos de veto no decorrer do mandato executivo, viu-se uma diminuição de uso do veto no derradeiro ano do mandato, o predomínio do tipo total nos 4 anos, os motivos unicamente jurídicos não sendo utilizados em vetos emitidos no ano inicial, e os índices de manutenções aumentando na segunda metade. Agora, no que toca à autoria, os projetos do Executivo foram vetados de forma decrescente do primeiro ao

quarto ano, e os do Legislativo de forma menos intensa nos anos inicial e final do mandato.

Passando-se o foco do período 2001-2008 para as oscilações ocorridas com a passagem do Governo 2001-04 para o 2005-08, a primeira constatação verificada foi a queda significativa no número absoluto de vetos, juntamente com: a redução no número de vetos totais e o aumento do número de parciais; o avanço percentual de uso de argumentos jurídicos; e o aumento do número de manutenções em contrapartida à diminuição de derrubadas (ambos movimentos significativos, passando de uma diferença de 7,4 para 82,6 pontos percentuais).

Da observação das variáveis atinentes aos elementos próprios dos projetos vetados, primeiramente falando-se do critério ator propositor, foi acurado um aumento de incidência na autoria do Executivo (em contrapartida a uma diminuição na autoria do Legislativo), da mesma forma que uma ampliação dos casos de veto parcial e de manutenções nas duas autorias. Já em relação à variável matéria, o movimento que mais se sobressaiu foi a redução de uso do veto nos projetos de cunho administrativo iniciados pelo Executivo (por ser o tema mais vezes proposto na agenda do Prefeito da gestão 2001-04, e um dos três mais na do Prefeito da administração 2005-08). Ademais, enquanto no Governo 2001-04 o Executivo só obteve mais vitórias sobre o Legislativo nas análises dos vetos sobre projetos de cunho urbanístico (chegando, inclusive, a ser mais vezes derrotado do que vitorioso nas análises dos projetos de teor social), no Governo 2005-08 o pior desempenho foi o empate nos projetos orçamentários, pois em todos os outros o Prefeito teve sua vontade prevalente na maioria das situações.

A respeito dos projetos vetados com emendas, verificou-se a troca do tipo de veto predominante: a posição que era do total no Governo 2001-04 passou a ser do parcial no 2005-08. Exclusivamente no Governo 2001-04, houve uma diminuição de uso do veto no derradeiro ano do mandato executivo; e, no que toca à variável apoio da coalizão de governo, passou-se de um governo com base minoritário na Câmara de Vereadores, para um governo com apoio majoritário.

Esta última variável, a propósito, foi a que mostrou a maior capacidade explicativa para a apreensão dos significados particulares do uso do veto em cada um dos governos abarcados pelo corte temporal 2001-2008, pois constante ao longo de cada um deles, com um enquadramento no primeiro e outro no segundo. Fundamentalmente, a passagem de um governo com representação parlamentar

insuficiente para ratificar na arena processual legislativa a posição executiva marcada quando da aposição do veto, para um governo com maioria suficiente garantir tal pretensão, possibilitou o estabelecimento de um cenário político favorável ao Executivo, de modo que esse não mais precisou recorrer efetivamente ao seu poder de veto na mesma intensidade que fez o seu antecessor, haja vista que, segundo Grohmann (2003), Lamounier (2005) e Moya (2006), quanto maior for a coalizão governativa, menor será o quantitativo de vetos aplicados, pois mais próximas estarão as preferências dos poderes.

Quanto à interpretação dos quantitativos de vetos rejeitados, esta só veio a ratificar os significados encontrados para o uso do veto, uma vez que, embora tenha ficado comprovada a ascendência executiva nos desfechos dos projetos de lei controversos ao longo de todo o período 2001-2008, entre as diferentes gestões processou-se um decréscimo de 81,2% no índice de derrubada, demonstrando a passagem de um quadro de equilíbrio institucional em 2001-2004, para o de predominância do Prefeito sobre a Câmara de Vereadores em 2005-2008; o que, em outros termos, também equivale a uma redução no grau de conflitividade entre os atores políticos e, por conseguinte, entre os poderes locais.

Enfim, o diferencial da presente abordagem esteve na lente utilizada para captar a lógica da relação entre os poderes locais: a interpretação do uso do veto pelo chefe do poder Executivo, juntamente com os seus desdobramentos na disputa pela produção da legislação municipal, em especial o fenômeno da derrubada; indicador esse que mostrou apto a apreender a dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo do município de Pelotas no período 2001-2008.

Referências

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n.1, p.5-38, 2002.

ANGHER, Anne Joyce. *Vade mecum: acadêmico de direito*. 10.ed. São Paulo: Rideel, 2010.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 09 jun. 2011.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 09 jun. 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 09 jun. 2011.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 09 jun. 2011.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 09 jun. 2011.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brazil*, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 09 jun. 2011.

BRITTO, Luiz Navarro de. *O Veto Legislativo – Estudo comparado*. Ministério da Justiça e Negócios Exteriores: Brasília, 1966.

CAETANO, Bruno. Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos*. São Paulo, n.71, mar., p.101-125, 2005.

CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. *Emendas à Lei Orgânica do Município de Pelotas de 03 de abril de 1990*. Disponível em: <<http://www.camarapel.rs.gov.br/leis/lei-organica/emendas.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2011.

_____. *Lei Orgânica do Município de Pelotas de 03 de abril de 1990*. Disponível em: <<http://www.camarapel.rs.gov.br/leis/lei-organica/leiorg.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2011.

_____. *Regimento Interno de 03 de março de 1984*. Disponível em: <<http://www.camarapel.rs.gov.br/>>. Acesso em: 18 mai. 2010.

CAMERON, Charles M. *Veto bargaining: presidents and politics of negative power*. New York: Cambridge University Press, 2000.

CUNHA, Therezinha Lucia Ferreira. Veto e técnica legislativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n.72, p.59-80, 1981.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*. Rio de Janeiro, v.48, n.2, p.333-369, 2005.

DOMINGUES, Mauro Petersem. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

FELISBINO, Riberti de Almeida. *O Legislativo municipal em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988): o caso da Câmara Municipal de Mogi Mirim (SP)*. 2003. 275f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais: Relações sociais, poder e cultura) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

_____. Atores e práticas: a produção de leis da elite parlamentar da Câmara dos Deputados nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). *Pensamento Plural*. Pelotas, n.5, jul./dez., p.103-128, 2009.

FERRAZ, Anna Cândida Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREDO, Amilton de Moura. *A Dinâmica da relação Executivo-Legislativo, em Pelotas, entre 2001 e 2004*. 2005. 36f. Monografia (Especialização em Sociologia e Política) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). *Reforma Política no Brasil: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

GROHMANN, Luis Gustavo Mello. A Polarização Política no RS e a Relação Executivo-legislativo (1995-2001). *Revista Estudos Legislativos*. Porto Alegre, ano 2, n.2, p.312-355, 2006.

_____. A Separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n.17, p.75-106, 2001a.

_____. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: Santos, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001b.

_____. *O Veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000*. 2003. 253f. Tese (Doutorado Ciências Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

HETSPER, Rafael Vargas. *O Veto do Executivo na Ciência Política brasileira: abordagens no período pós-Constituição de 1988*. 2010. 83f. Monografia (Especialização em Sociologia e Ciência Política) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

ISERN, Luiz Francisco. *Controle de constitucionalidade por meio do veto municipal*. São Paulo: Método, 2002.

LAMOUNIER, Leonardo Alves. *Poder de agenda, poder de veto e relações executivo-legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica*. 2005. 210f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

LIMA, Vanessa Moreira de. *A Dança das Cadeiras: a migração partidária na Câmara de Vereadores de Pelotas no período 1983-2004* In: BARRETO, Alvaro (Org.). *Sistema partidário em Pelotas (RS): organização, eleições e trocas de legenda (1979-2004)*. Pelotas: UFPel, 2008.

LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil*. São Paulo: Nova Cultural, 1978.

MAINWARING, Scott. Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (Orgs.). *Presidencialismo y democracia em América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

_____; SHUGART, Matthew. *Presidencialismo y democracia em América Latina: revisión de los términos Del debate*. In: Idem (Orgs.). *Presidencialismo y democracia em América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *Do Espírito das leis*. Brasília: UnB, 1995.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 20.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Interferências entre Poderes do Estado: Fricções entre o Executivo e o Legislativo na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n.103, p.5-26, 1989.

MOYA, Mauricio Assumpção. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil de 1988 a 2000*. 2006. 169f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. Os Vetos presidenciais nos Estados Unidos e no Brasil: regras, abordagens e resultados. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 6, 2007, Campinas. *Anais do 6º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Disponível em: http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_17_25_45.pdf. Acesso em 22 mar. 2011.

_____. Predominância e controle: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2006). In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 7, 2010, Recife. *Anais do 7º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Disponível em:

<http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12_7_2010_23_39_58.pdf>.
Acesso em 22 mar. 2011.

OLIVETTI, Nino. Processo Legislativo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de política*. v.1. 11.ed. Brasília: UnB, 1998.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.15, n.43, p.45-67, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS. *Legislação*. Disponível em: <http://www.pelotas.com.br/interesse_legislacao/lista_leis.htm?tipo_site=l>. Acesso em: 09 jun. 2011.

RESEM, Quenia López de. *A Relação entre Executivo e Legislativo no ano de 2001 em Pelotas*. 2002. 67f. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais. *Dados*, Rio de Janeiro, v.46, n.4, p.699-734, 2003.

RODRIGUES, Ernesto. *O Veto no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

_____. *O Veto no Direito Comparado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

ROJO, Raúl Enrique. La justicia en la democracia. *Sociologias*, Porto Alegre, n.3, p.94-127, 2000.

RUGGIERO JUNIOR, Nelson. *A Atuação do vereador na Câmara Municipal de Araraquara: processo legislativo em dois momentos*. 2005. 233f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais: Relações Sociais, Poder e Cultura) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

SABBADO, Laís Soares. *Poder de agenda em esfera local: uma análise comparada da produção legislativa de dois governos de Pelotas, RS (2001-2008)*. 2010. 216f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais: Cidade, Estado e Esfera Pública) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

SANTOS, André Marengo dos. No Futuro do pretérito: as profecias não cumpridas para a democracia brasileira. In: SCHÜLLER, Fernando; AXT, Gunter (Orgs.). *Brasil Contemporâneo: crônicas de um país incógnito*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2006.

SANTOS, Fabiano. A Dinâmica legislativa no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

_____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.465-492, 1997.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

SILVA, José Afonso da Silva. *Comentário contextual à Constituição*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SPROESSER, Andyara Klopstock. *Direito parlamentar – Processo Legislativo*. 2.ed. São Paulo: ALESP/SGP, 2004.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Medidas Provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Yan de Souza; BORBA, Julian (Orgs.). *Os Partidos na política catarinense – eleições, processo legislativo, políticas públicas*. Florianópolis: Insular, 2006.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

_____. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v.12, n.34, 1997.

VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. *A Separação dos poderes na Constituição Americana: do veto legislativo ao Executivo unitário – a crise regulatória*. Coimbra: Coimbra, 1994.

VIANA, Cássio Marques; AZEVEDO, Maria Cristina da Silva; SILVA, Vanessa Aparecida. *O Veto e as relações de poder entre Executivo e Legislativo*. 2009. 85f. Monografia (Especialização em Poder Legislativo) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.