

PUBLICAÇÃO

92

ISSN: 0101-9562

ISSN ELETRÔNICO: 2177-7055

SEQÜÊNCIA

Publicação do
Programa de Pós-Graduação
em Direito da UFSC

VOLUME 43 ■ ANO 2022

Estudos
jurídicos
e políticos



SEQUÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS é uma publicação temática e de periodicidade quadrimestral, editada pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

SEQUÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS is a thematic publication, printed every four months, edited by the Program in law of the Federal University of Santa Catarina – UFSC.

Versão eletrônica: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>

Editora-Chefe: Norma Sueli Padilha

Editor Associado: José Sérgio da Silva Cristóvam

Editores Adjuntos: Priscilla Camargo Santos, Thanderson Pereira de Sousa

A publicação é indexada nas seguintes bases de dados e diretórios/
The Publication is indexed in the following databases and directories:

Base OJS	OJS
Base PKP	PKP
CCN (Catálogo Coletivo Nacional)	Portal de Periódicos UFSC
Dialnet	Portal do SEER
DOAJ (Directory of Open Access Journals)	ProQuest
EBSCOhost	SciELO
Genamics Journalseek	Sherpa/Romeo
ICAP (Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos)	Sumarios.org
Latindex	ULRICH'S
LivRe!	vLex

Ficha catalográfica

Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. n.1 (janeiro 1980)-.

Florianópolis: Fundação José Boiteux. 1980-.

Publicação contínua

Resumo em português e inglês

Versão impressa ISSN 0101-9562

Versão on-line ISSN 2177-7055

1. Ciência jurídica. 2. Teoria política. 3. Filosofia do direito. 4. Periódicos. I. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Direito

CDU 34(05)

Catologação na fonte por: João Oscar do Espírito Santo CRB 14/849

PUBLICAÇÃO		SEQÜÊNCIA	Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC	Estudos jurídicos e políticos
				Ano XLIII Volume 43

A complexidade argumentativa da tomada de decisão dos vetos no Poder Executivo Federal

The argumentative complexity of veto decision in the Brazilian Federal Executive Branch

Mariana Barbosa Cirne¹

¹Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, Brasil.

RESUMO: O Presidente da República não decide sozinho. O presidencialismo de coalizão brasileiro aproxima o Legislativo do Executivo, o que demanda melhores justificativas presidenciais ao decidir. Este artigo explora a complexidade argumentativa do Poder Executivo federal na tomada de decisão presidencial do veto. A metodologia usada conjugar revisão bibliográfica do Direito e da Ciência Política, por meio de pesquisa qualitativa de natureza descritiva, sobre vetos e argumentação. O artigo almeja trazer para o debate os argumentos levados ao Presidente da República no momento de decisão do veto em projetos de leis aprovados pelo Congresso Nacional. A pesquisa busca responder duas perguntas: Como ocorre o debate argumentativo de tomada de decisão de sanção e veto presidencial? Os argumentos usados na tomada de decisão podem ser explorados pela argumentação jurídica? Como resposta, demonstra que inexistente uma decisão solipsista presidencial, mas sim um complexo processo decisório, pautado em razões de mérito e jurídicas. A argumentação jurídica pode ajudar na construção de tais justificativas e aproximar os Poderes. O trabalho busca oferecer um campo fértil para futuras pesquisas a serem desenvolvidas com o uso da argumentação jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: Veto. Poder Executivo. Argumentação jurídica. Complexidade.

ABSTRACT: The Brazilian President doesn't decide alone. The Executive and Legislative branch are close because of the Brazilian Coalitional Presidentialism. It demands better presidential justifications when the President decides. This article explores the argumentative complexity of the Brazilian Executive Branch in the presidential decision of the veto. The paper uses a bibliographic review of Law



and Political Science. It's qualitative research about vetoes and arguments. The article aims to study the arguments brought to the Brazilian President during the production of law. The research seeks to answer two questions: how does the argumentative decision-making debate of presidential sanction and veto occur? Can the Argumentation Theory help in decision process of veto? In response, it demonstrates that there is no solipsistic presidential decision. It's a complex decision-making process, based on merit and legal reasons. Legal arguments can help in the construction of such justifications and bring the branches together. The work seeks to offer a fertile field for future research using Argumentation Theory.

KEYWORDS: Veto. Executive branch. Argumentation theory. Complexity.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo pretende explorar a complexidade do Poder Executivo federal na tomada de decisão presidencial do veto através das lentes da argumentação jurídica (ATIENZA, 2013, 2004). Por meio da junção entre o Direito e a Ciência Política, o trabalho busca trazer para o centro do debate os argumentos levados ao Presidente da República no momento de decisão do veto em projetos de leis aprovados pelo Congresso Nacional.

Apesar de o veto ser amplamente utilizado no Brasil, ocorrendo em cerca de 20% dos projetos de leis encaminhados à decisão presidencial (CIRNE, 2019), poucos são os trabalhos que o estudam (PAULA, 2016), menos ainda pelo Direito (WALDRON, 2003). Como se pretende apresentar aqui, dentro do Poder Executivo existe um amplo debate, pautado em argumentos, que merece estudo jurídico. A argumentação jurídica é um ramo em ascensão, que ajuda na identificação do auditório (PERELMAN; TYTECA, 1996) a que se dirigem as razões e no papel de justificar e convencer (ATIENZA, 2013).

Neste contexto, as perguntas que desafiam esse artigo são as seguintes: como ocorre o debate argumentativo de tomada de decisão de sanção e veto presidencial? Os argumentos usados na tomada de decisão podem ser explorados pela argumentação jurídica?

Para respondê-las, o trabalho apresenta, na primeira parte, o desenho do presidencialismo brasileiro, com destaque para os poderes institucionais que marcam o presidencialismo de coalizão. Nesta parte, será explicada a noção de auditório, para esclarecer a quem o Presidente se dirige ao vetar. Outro ponto importante é entender a proximidade de agendas entre poderes (Legislativo e Executivo) que ocorre no modelo brasileiro. Em seguida, passa-se a abrir espaço para o desenho do Poder Executivo, demonstrando a complexidade da tomada de decisão. O Poder Executivo não se resume ao Presidente da República. Por fim, na terceira parte, o trabalho inclui a argumentação jurídica no debate com o intuito de mostrar que existe um espaço interessante de debate técnico e jurídico dentro da estrutura da Presidência da República brasileira que merece a atenção dos estudiosos do Direito.

O estudo se pauta em pesquisa do tipo aplicada de cunho qualitativo que se vale dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica nas áreas de Ciência Política e Argumentação Jurídica. O artigo utilizou também levantamento de dados normativos sobre a estrutura presidencial brasileira.

O objetivo deste trabalho foi descrever o desenho institucional do presidencialismo brasileiro, além de explorar os argumentos usados na tomada de decisão do veto para com isso contribuir com uma mudança de entendimento sobre o processo decisório presidencial.

Como resposta, busca-se mostrar que não existe uma decisão solipsista presidencial, mas sim um complexo processo de decisão, pautado em razões de mérito e jurídicas. O artigo pretende esclarecer que os argumentos usados na tomada de decisão podem sim ser explorados pela argumentação jurídica, apresentando um campo fértil para futuras pesquisas. Esta pesquisa não pretende esgotar o tema, mas sim apresentar a argumentação jurídica como interessante instrumento para entender a complexidade do Poder Executivo federal e melhorar a qualidade de suas razões.

2 O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO, A NOÇÃO DE AUDITÓRIO E A JUNÇÃO DE AGENDAS ENTRE OS PODERES

Antes de avançar para a complexidade do Poder Executivo, parece indispensável entender o desenho institucional do presidencialismo brasileiro, compreender para quem o Presidente da República se dirige ao vetar e abordar a proximidade de agendas que existe entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

No primeiro ponto, é importante perceber que o desenho do Poder Executivo sempre sofreu intensas transformações como imperativo de sua atualização institucional. Isso porque não basta a conquista da cadeira do Presidente da República, em eleições majoritárias, para se garantir a governabilidade (ABRANCHES, 1988; ABRANCHES, 2021). Sabe-se que a coalizão formada no Congresso Nacional entre os partidos aliados é a chave para que o Presidente da República consiga propor e executar a sua agenda de Governo (CUNHA, 2012, p. 325-355).

Isso, contudo, não significa deixar de reconhecer que o desenho institucional brasileiro dá ao Poder Executivo um forte controle sobre a agenda legislativa (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009; RENNÓ, 2006). Por meio de reconstrução do desenho do Presidencialismo no Brasil (GODOY, 2013, p. 13739-13788), pode-se perceber que, de 1889-1894, o Brasil passou por um período de incertezas, seguido de outro momento (1894-1930) dominado pela pauta de grupos agroexportadores, utilizando-se do poder para fins capitalistas. No contexto de 1930-1946, existiu um acréscimo do poder presidencial, sob a justificativa de benefícios assistenciais e trabalhistas. O populismo, com traços nacionalistas, ganhou espaço de 1946-1964. Ocorre que, no período ditatorial (1964-1985) a presidência se hipertrofiou. No espaço de tempo compreendido entre 1985-1988, almejou-se encontrar uma fórmula de presidencialismo que permitisse ter agilidade e instrumentos para dar respostas rápidas às suas demandas. Ocorre que nem sempre essa contenção será possível, ante o desenho institucional de 1988.

Fazendo um corte para a decisão legislativa dentro do Poder Executivo, cabe chamar atenção para o que foi estabelecido no parágrafo único do art. 59 da Constituição de 1988 (BRASIL). Isso porque, a partir dele, foi editada a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998¹ e o Decreto nº 4.176 de 28 de março de 2002², substituído pelo Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017³, para definir normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal. Estes são os pontos de partida desse trabalho, pois traçam o desenho institucional da decisão interna da Presidência da República sobre os projetos de lei levados ao crivo da sanção e veto.

Demarcados os marcos normativos, parece necessário esclarecer que o Presidente da República não decide sozinho sobre a aprovação ou recusa do projeto de lei.

O que parece uma simples decisão binária – sim ou não – merece ser compreendida como uma posição política e jurídica pautada em argumentação complexa, diante da diversidade de matérias que compõem nosso ordenamento⁴.

¹ Brasil, 1998. Cf. “Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar. Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo”.

² Brasil, 2002. Apesar da sua importância para a melhoria da qualidade legislativa, o Decreto nº 4.176 era mais utilizado quanto ao aspecto formal, tendo uma baixa densidade de uso no aspecto substancial. Em entrevista com gestores responsáveis pela elaboração normativa federal, ficou constatado que não havia o uso sistemático de ferramentas de qualidade legislativa no Poder Executivo Federal (PAULA, 2016, p. 121-124).

³ Brasil, 2017. Para uma crítica ao caráter mecânico-burocrático deste decreto, ao se apegar ao aspecto formal das normas, ver: Paula, 2016.

⁴ Manuel Atienza, em debate com Paulo Cruz (2007, p. 136), destaca o papel do Poder Executivo na modernidade, como um poder mais forte que os outros. Para justificar sua afirmação, dá o exemplo da Espanha, em que os projetos de lei são em sua maioria de iniciativa do Poder Executivo e as leis refletem essencialmente a sua vontade.

Perceba-se que dificilmente uma só pessoa teria conhecimento técnico suficiente para tratar de todos esses temas⁵. É necessário levar em conta, ainda, que existe um ajuste ministerial que reflete a composição partidária do Congresso Nacional e que representa a base de sustentação política presidencial a ser levada em consideração (LIMONGI, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009; FREITAS, 2013).

Por todas essas razões, o Presidente da República conta com a assessoria⁶ de 23⁷ ministérios e secretarias com *status* de ministério, e suas respectivas consultorias jurídicas, para buscar convencê-lo sobre a melhor decisão quanto às matérias que são encaminhadas para a sua deliberação, após a aprovação do Congresso Nacional.

Esse fenômeno de protagonismo do Executivo, segundo Atienza, está ocorrendo em praticamente todos os países. Como se apresentará neste artigo, o Brasil também pode ser inserido nesta regra.

- ⁵ Jeremy Waldron (2003, p. 143) defende que somos seres falantes e exatamente por esse diálogo é possível avançar no conhecimento prático que ultrapassa a sabedoria individual.
- ⁶ Para Limongi e Figueiredo (2009, p. 85-87), ao invés de assessoria, essa composição ministerial pode ser espaço para embate. No modelo brasileiro, esse embate pode acontecer entre partidos, mas também poderia ocorrer caso existisse um único partido, porque mesmo dentro deste existem visões e ênfases políticas diversas. Por isso, não deixa de ser uma assessoria. Sérgio Abranches (2014) vê como mais problemático o modelo brasileiro, e por isso instável, por entender que é difícil existir uma sincronia entre os arranjos federal e estaduais e em razão da excessiva fragmentação partidária. Apesar de reconhecer que este problema acontece, no processo de veto este componente não parece afetar tanto a decisão presidencial, parecendo existir um embate a ser decidido pelo Presidente, mas os argumentos colaboram com essa decisão. Aqui, parece ser mais relevante a pertinência temática das pastas e o tema central do veto. Maurício Moya (2005) concorda com essa conclusão.
- ⁷ Note-se que existe uma enorme variabilidade no número de ministérios, diante das constantes mudanças na estrutura do Poder Executivo Federal, por meio de Medidas Provisórias como a de número 696, de 2 de outubro de 2015 (que extinguiu nove secretarias especiais e ministérios), a de número 726, de 12 de maio de 2016 (que modificou a estrutura de nove ministérios e secretarias especiais), e a de número 768, de 2 de fevereiro de 2017 (que cria a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério dos Direitos Humanos). Em 15 de julho de 2020, a estrutura brasileira do Poder Executivo Federal contava com 23 Ministros, o que se materializa em 17 ministérios, 2 secretarias especiais, 4 órgãos equivalentes.

A ideia de auditório (PERELMAN; TYTECA, 1996), então, pode ajudar a entender esse processo. Não se pode perder de vista que a justificativa dos vetos está direcionada a quem se pretende dirigir. Não se lançam razões ao vento, mas sim com algum objetivo dirigido a certas pessoas. Por isso, antes de decidir os vetos, são produzidos argumentos técnicos pelas áreas especializadas dos ministérios e jurídicos pelas suas consultorias jurídicas para buscar convencer o Presidente da República sobre a necessidade de vetar ou sancionar um projeto de lei. Exatamente por isso, as razões importam. Em seguida, certos argumentos são eleitos pelo Presidente da República a serem utilizados na mensagem de veto para convencer o Congresso Nacional, bem como o debate público (CIRNE, ROESLER, 2016).

A ideia de auditório parece ainda mais pertinente no processo do veto, visto que a figura do Presidente precisa antecipar os efeitos que sua decisão causará no Legislativo, mas também no equilíbrio de forças dentro da sua composição ministerial, e na avaliação pública. Pode-se entender, portanto, que existe mais de um auditório a ser considerado. Há três auditórios: a) o dos parlamentares do Poder Legislativo; b) o da composição ministerial, dentro do Poder Executivo; e c) o do debate público. Dirigem-se, assim, as razões de veto a todos esses públicos.

Apesar de reconhecer a importância da argumentação, não se pode desconsiderar que a composição ministerial é uma forma de junção das agendas do Poder Executivo e do Poder Legislativo a ser considerada na decisão.

As agendas substantivas de políticas do Executivo e do Legislativo são complementares e não antagônicas. Valendo-se da alocação de recursos de investimento no orçamento – um dos momentos em que o Executivo e o Legislativo parecem ter mais igualdade de poderes de decisão –, pode-se dizer que as agendas substantivas dos dois poderes não são distintas. Não se conclui com isso que não existe conflito entre os poderes, mas sim que a atuação deles se baseia em um princípio de coordenação (NEGRETTO, 2004, LIMONGI; FIGUEIREDO,

2009, p. 80-84). Como acontece no modelo parlamentarista, no Brasil a composição ministerial é uma forma de manter a estabilidade na relação com o Legislativo⁸.

Há de se concordar, então, que entre as ferramentas presidenciais disponíveis para aproximar as pautas estão o poder de agenda, o controle do orçamento e a gestão do gabinete. Mas não só, pois deve-se considerar, ainda, que os poderes partidários – que consistem na capacidade de controlar o próprio partido ou o partido de coalizão – e o uso de instituições informais – como categoria residual marcada pelo cultivo de relações particulares ou de pressões em momentos decisivos – são outros mecanismos importantes de aproximação da atuação dos poderes (PAULA, 2016, p. 136-137). Por outro lado, por meio de alterações, supressões e adições do Poder Legislativo nos projetos de lei do Poder Executivo, pode-se observar empiricamente essa conjugação de agendas⁹.

Em suma, pode-se notar que o poder de agenda, a definição orçamentária, a formação de gabinete, os poderes partidários e as instituições informais são instrumentos presidenciais. Por outro lado, pode-se identificar como reações do Legislativo¹⁰ a essas medidas, logo instrumentos legislativos, a indicação de ministros, as emendas orçamentárias impositivas, as emendas legislativas às propostas originais do Executivo e as relações informais com o Presidente ou com ministros. A junção dos instrumentos presidenciais com os instrumentos de reação legislativa forma uma agenda conjunta dos poderes.

⁸ Cintra, 2007, p. 67; Amorim Neto; Tafner, 1999, p. 22; Paula, 2016, p. 136.

⁹ Freitas, 2013. Essa posição, contudo, não é pacífica. Pode-se ter uma visão crítica do modelo, para entendê-lo instável (ABRANCHES, 2014) ou pautado na capacidade pessoal do Presidente e não em questões institucionais (RENNÓ, 2006; ABRANCHES, 2014). Apesar de reconhecer falhas no modelo, essas ressalvas não parecem decisivas na decisão de veto (MOYA, 2005), motivo pelo qual o modelo de cooperação de agendas entre os poderes permanece válida para o tema desta pesquisa.

¹⁰ É preciso reconhecer que o Congresso Nacional tem ferramentas para negociar, intimidar e colocar em xeque a autoridade do Executivo (PAULA, 2016, p. 138).

Já que o veto está localizado dentro dessa relação entre Executivo e Legislativo, a aproximação de agendas é um elemento que precisa ser considerado. Explicada a ideia de auditório e a junção de agendas, parece necessário enxergar o Poder Executivo por dentro, o que será desenvolvido na próxima parte do trabalho.

3 A COMPLEXIDADE DO PODER EXECUTIVO

Chega-se, então, ao ponto mais importante deste artigo: o Poder Executivo não se resume ao Presidente da República. Isso porque o Poder Executivo é um ator coletivo e não individual (FREITAS, 2013, p. 20). Tanto é assim que mesmo em projetos de lei enviados pelo Poder Executivo, há casos de vetos na proposta original. O mesmo Executivo que enviou o projeto vetou dispositivos ao final do trâmite legislativo¹¹.

Isso permite concluir que a decisão de veto não é solipsista e exclusiva do Presidente da República. O veto não se materializa em uma vontade singular (Presidente da República) oposta a uma vontade coletiva (Legislativo), já que o Poder Executivo também é marcado pela coletividade (Presidente da República e sua composição ministerial) (PEREIRA, 2016; PEREIRA, 2013; CIRNE; FERREIRA, 2013). Há um arranjo político¹² que necessariamente afeta esse processo, podendo ocasionar o veto de um artigo enviado pelo mesmo Poder Executivo, sem que isso pareça esquizofrênico¹³. A justificativa está no modelo brasileiro materializado em um presidencialismo de coalizão. Há, nele, uma simbiose entre as agendas dos poderes Legislativo e Executivo.

¹¹ No período de Fernando Henrique Cardoso ao Governo Lula, o Executivo vetou 89 dispositivos propostos por ele mesmo (FREITAS, 2013, p. 140-141).

¹² Para entender este arranjo, ver: Grohmann (2003) e Lamounier (2005).

¹³ Há de se concordar com Moya (2005), visto que um projeto de lei pode ter sido enviado pelo Poder Executivo com falhas, vícios ou inadequações que só poderiam ter sido percebidos após a sua aprovação pelo Legislativo. Não haveria, portanto, nada de errado em vetar tais dispositivos constantes no projeto original.

O conceito de presidencialismo de coalizão, concebido por Sérgio Abranches (1988), pauta-se na peculiaridade do federalismo brasileiro, apto a gerar mais crises. Para resolver esse problema do modelo, seria necessário conjugar a questão partidária com a federativa, em uma proposta de coalizões heterogêneas. Tal proposta, no entanto, foi desenvolvida antes da Constituição de 1988, e por isso previa uma instabilidade que foi contida, em parte, pelos instrumentos constitucionais trazidos no novo desenho constitucional (CINTRA, 2007, p. 66-67). É preciso, então, desfazer a ideia equivocada de que existiria uma distância entre os Poderes Legislativo e Executivo (LIMONGI, 2016). Isso garante um conceito mais concreto para o presidencialismo de coalizão brasileiro. Alia, para tanto, os instrumentos institucionais com a formação de coalizões governamentais¹⁴, por meio da divisão das pastas ministeriais entre os partidos políticos que compõem o congresso, formando, com isso, maiorias legislativas que lhe conferem sustentação ao governo¹⁵. O partido político que assume a pasta ministerial passa a ter um papel de responsável pela formulação e pela implementação das políticas públicas respectivas (FREITAS, 2013, p. 23) e passa a se importar com os resultados de sua atuação.

Por meio da análise quanto ao índice de sucesso presidencial após a Constituição de 1988, Limongi (2006) chega à conclusão de que os partidos se organizam e garantem o apoio ao Executivo. Demonstra a aproximação do modelo brasileiro com o parlamentarismo, ante a influência do Poder Executivo no controle da pauta decisória legislativa. Uma forma de garantir um governo de coalizão é a distribuição

¹⁴ Coalizão governamental é um acordo político ou aliança interpartidária para alcançar um fim comum. Por meio das coalizões de governo, os acordos assumem alguma estabilidade, visto que os partidos que a compõem passam a dividir as responsabilidades da gestão. Assumem, assim, o risco do insucesso (FREITAS, 2013, p. 64).

¹⁵ Freitas, 2013, p. 19-23; Moya, 2005, p. 13-16. Para atestar essa afirmação, a pesquisa empírica demonstrou a força do relator para fazer emendas e que 82% das vezes em que um partido altera um projeto em uma das casas, não faz novas alterações na outra (FREITAS, 2013, p. 127).

de pastas ministeriais para partidos, como concessões a serem feitas em detrimento do partido do Presidente. Não se limita tal estratégia, entretanto, a uma entrega de uma pasta, mas sim à assunção da responsabilidade de ser governo, com a participação na formulação das políticas públicas e eventual responsabilização política pelos seus fracassos (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, p. 87-98).

A autonomia presidencial depende ainda do ciclo em que o governo se encontra. Ao estudar os ciclos do presidencialismo, pode-se indicar, a partir deles, o grau de autonomia decisória do Presidente (ABRANCHES, 2014). O ciclo centrípeto é o que daria maior autonomia presidencial, seguido da fase de ambivalência, que inspira cuidados, e a fase centrífuga, onde o apoio político rui. Para a definição do ciclo, deve-se avaliar popularidade, corrupção e estabilidade econômica. Aplicando-se isso ao veto, parece certo concluir que o Presidente da República se atenta aos efeitos do veto no Legislativo, mas o desenho institucional dos vetos brasileiros parciais¹⁶ e a histórica manutenção deles pelo Congresso Nacional sem apreciação¹⁷ parece demonstrar que há incentivo para a utilização dele, de maneira mais autônoma.

Há, portanto, uma relação entre o Presidente da República e o Congresso Nacional, composto de facções temáticas, bem como a sua reprodução dentro da composição ministerial, como atuante no processo decisório do veto¹⁸. Outro ponto digno de observação é o ciclo político. O desenho institucional do veto e a prática legislativa de não-apreciação, no entanto, parecem manter certa autonomia

¹⁶ Como neles, não há efeito suspensivo e a parte sancionada do projeto de lei será imediatamente promulgada, gerando alterações sociais, o tempo passa a correr contra o parlamentar, já que as novas demandas não cessarão e o veto ficará esquecido no tempo (PEREIRA, 2016, p. 39).

¹⁷ Limongi, 2006, p. 242-243. Outro importante fator de influência é a redução de tempo para promover alterações nas medidas provisórias (MOYA, 2005, p. 69). Para se aprofundar neste tema, ver: Cirne; Ferreira, 2013.

¹⁸ As propostas da oposição são duas vezes mais vetadas que as da coalizão (FREITAS, 2013, p. 144). Na pesquisa desenvolvida por Maurício Moya (2005, p. 23), contudo, não se verificou significância na relação da oposição com a ocorrência de vetos parciais.

decisória nas mãos do presidente. Isso reforça a complexidade do instrumento¹⁹. Exatamente por tais motivos, a argumentação de tais decisões merece retomar o seu papel de destaque. No próximo tópico, então, será explicado como a teoria da argumentação pode contribuir com este processo e em que espaços essas razões encontram acolhida.

4 OS ARGUMENTOS DOS VETOS E A COMPLEXIDADE DE SUA CONSTRUÇÃO

Após um olhar da Ciência Política, parece possível perceber que os argumentos dos vetos são centrais para o desfecho no uso do instrumento veto, nos momentos de divergência²⁰. Se de um lado, pode-se afirmar que há uma cooperação²¹ entre os poderes, os vetos, por sua natureza, concretizam-se em um momento de conflito entre eles. Exatamente por isso, a justificativa para a decisão presidencial, seja internamente, seja na relação com o Legislativo²², ou no debate público,

¹⁹ Há, ainda, fatores exógenos como tamanho da coalizão do Governo, a popularidade do Presidente e o calendário eleitoral (MOYA, 2005, p. 96-154) que também podem influir no processo decisório, mas como a pesquisa pretende fazer uma avaliação jurídica, serão apenas considerados como possíveis variáveis do processo político.

²⁰ Shugart e Carey (1992) chamam este momento de crise do veto como poder agenda negativo ou reativo. Andrea Freitas (2013) identifica que na visão tradicional o veto é visto como uma indicação de um conflito de poder. Marcos Pereira (2016, p. 42) concorda que o momento do veto não representa conflito entre Executivo e Legislativo, porque se trata de uma arena de conflitos deserta, processo decisório incompleto, marcado pela não-decisão do Legislativo.

²¹ Esta pesquisa se alinha à visão de Poder Executivo proposta por Limongi e Figueiredo (2009, p. 80-84), distanciando-se da proposta de Santos (1997), pois não parecem existir duas agendas conflitantes entre o Executivo e o Legislativo. Há uma espécie de simbiose entre os poderes, que não exclui os conflitos. Há uma agenda da maioria e não uma agenda imposta pelo Poder Executivo.

²² Existe uma correlação entre esses dois campos. Limongi e Figueiredo (2009, p. 96-98) explicam que a distribuição das relatorias setoriais pelos partidos tem correspondência com a distribuição dos ministérios, como os estudos do Governo Fernando Henrique Cardoso demonstraram.

pode colaborar com a racionalização deste processo. Isso não significa afastar a atuação estratégica do Executivo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, p. 87-89). São coisas diferentes. Em resumo, a justificativa para a decisão tomada no veto merece atenção, pois precisará ser racional e politicamente motivada.

Dar bons argumentos pode ajudar a cooperação dentro do Poder Executivo e na sua relação com o poder Legislativo, mesmo que isso ocorra em um momento de dissenso como o veto.

Retomando o cerne da argumentação, pode-se identificar nela cinco elementos (ATIENZA, 2013, p. 109-110): O primeiro deles é o de referir à linguagem, ocorrendo quando há divergência ou defesa de uma tese pautada em razões. O segundo elemento está na pressuposição de uma questão, um problema, que admita respostas baseadas em razões. O terceiro elemento está na existência de processo que conta com um resultado. O quarto elemento é se presumir que existe aqui uma atividade racional, que detém uma finalidade e critérios de avaliação.

Este trabalho, então, parte de uma teoria *standard* da argumentação, pressupondo aqueles elementos e integrando as concepções formal²³, material²⁴ e pragmática da argumentação, passando a utilizá-las como dimensões, com peso maior ou menor, a depender do contexto ou da perspectiva (ATIENZA, 2013, p. 113).

Apesar de reconhecer a importância do contexto de descoberta²⁵, esta pesquisa se concentra no contexto de justificação²⁶ das decisões.

²³ A concepção formal trabalha com a argumentação como uma série de enunciados, sem interpretá-los. Abstrai o conteúdo ou a verdade das premissas e da conclusão. É uma atividade, não um resultado. Descreve condições para o raciocínio ser válido, pautada na lógica formal (ATIENZA, 2013, p. 110).

²⁴ A concepção material entende que o essencial não é a forma, mas sim o que torna os enunciados verdadeiros e corretos. Responde, portanto, ao que devemos fazer ou no que acreditar. Centra-se nas premissas e na conclusão. Não basta o formal, exigindo-se o substantivo, a lógica material (ATIENZA, 2013, p. 110-111).

²⁵ Tratam dos motivos que levam o juiz a decidir (ATIENZA, 2013, p.114-115).

²⁶ Eis as razões para considerar algo aceitável, justificado (ATIENZA, 2013, p. 114-115).

Isso porque este artigo centra-se no fato de que argumentação visa a uma escolha, entre as possíveis, propondo e justificando a solução (PERELMAN; TYTECA, 1996, p. 70). Como já dito, o Poder Executivo precisa justificar suas decisões (ATIENZA, 2004, p. 4).

Esse dever de motivação – justificação – pode evidenciar a pertinência das razões de veto. Poucos sabem que para a apreciação do autógrafo do projeto de lei, pelo Presidente da República, existe toda uma estrutura funcional dentro da Presidência da República que organiza esse processo, prevista em linhas gerais na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL), revogada pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019²⁷. A mensagem de veto é apenas a ponta do *iceberg*²⁸ na tomada de decisão política. Passa-se a explicar onde e como acontece este processo.

4.1 A decisão de sanção e veto por dentro do Poder Executivo federal

Quando o projeto de lei é encaminhado pelo Congresso Nacional ao Presidente da República, ele é recebido pela Subchefia de Assuntos Parlamentares (SUPAR), da Secretaria de Governo da Presidência da República (SG). Isso ocorre porque a SG/SUPAR é o órgão competente para articular a política do governo junto ao Congresso Nacional e coordenar as discussões dentro do Poder Executivo para a definição das prioridades legislativas, bem como a condução do relacionamento do governo com os partidos políticos²⁹. Logo, o processo de elaboração legislativa no âmbito do Executivo é coordenado pela

²⁷ Brasil. Para compreender o desenho organizacional do Poder Executivo, ver: Pereira, 2013, p. 31-32; Paula, 2016, p. 98-104.

²⁸ Visto que a maior parte do processo decisório, como o gelo, permanece invisível (PEREIRA, 2013, p. 36).

²⁹ Nesse sentido, o art. 7º, inciso I, da Lei nº 13.844, de 2019, estabelece: “Art. 3º À Secretaria de Governo da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: (...) IX - na

SG, com o apoio da Casa Civil da Presidência da República, para a elaboração de mensagens do Presidente da República ao Congresso Nacional sobre os vetos presidenciais e seus argumentos.

Nesse sentido, o Anexo I do Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019a (BRASIL) nos incisos V, VIII e IX, do art. 18 estabelece como atribuição da SUPAR: “coordenar e orientar a atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal em seu relacionamento com o Congresso Nacional”; “demandar, receber e compilar a posição dos órgãos e das entidades da administração pública federal sobre as proposições em trâmite no Congresso Nacional” e “auxiliar o processo de elaboração de mensagens do Poder Executivo federal ao Congresso Nacional e de proposições de vetos presidenciais”.

A competência da SUPAR, junto com a previsão do art. 44 do Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017, permite compreender que, após o recebimento do autógrafa, que compete à SUPAR (Subchefia integrante da estrutura da SG) solicitam-se aos ministérios e aos demais órgãos da administração pública federal as informações que julgar convenientes para instruir o exame do projeto de lei. Isso significa que, quando chega do Congresso Nacional, o projeto de lei aprovado, cabe à SUPAR enviá-lo aos ministérios e aos demais órgãos da administração pública federal para que se manifestem³⁰ no prazo máximo de dez dias sobre tema objeto de avaliação normativa. São eles que apresentarão as justificativas para uma decisão de veto presidencial conforme o art. 44 do mesmo Decreto³¹.

coordenação do processo de sanção e veto de projetos de lei enviados pelo Congresso Nacional (BRASIL).

³⁰ Eis uma forma concreta de um partido político que comanda uma pasta ministerial ou secretaria assumir a sua responsabilidade por dirigir a política pública que está sob o seu controle. A distribuição de ministério para a formação de um governo de coalizão não se limita ao recebimento dos benefícios e bônus do cargo, mas também aos possíveis reveses políticos que sobrevenham na política pelo qual o partido agora é responsável (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, p. 88-89).

³¹ Cf. Art. 44. Na apreciação de projetos de lei enviados pelo Congresso Nacional ao Presidente da República para sanção, compete à Subchefia de Assuntos Parlamentares da

A consulta não irá para todos os ministérios da Esplanada, pois para alguns o assunto do projeto de lei não lhes será pertinente. Em outras palavras, apenas aqueles que possuem conhecimento técnico sobre o tema do projeto de lei serão consultados. Podia-se, ainda, no período em que estava vigente o Decreto nº 4.176, de 2002, consultar outras instituições³². A Presidência recebe não apenas a manifestação dos ministérios, mas também contribuições da participação popular, por meio de cartas, ofícios ou pela sua ouvidoria. Estas manifestações eram recebidas pelo protocolo interno e encaminhadas aos órgãos competentes para uma consolidação das razões sobre a matéria.

A Casa Civil é um órgão da Presidência da República que veio adquirindo centralidade na coordenação política depois da Constituição de 1988 (CUNHA, 2012, p. 73). Em virtude de suas competências, e por estar dentro da estrutura funcional da Presidência da República, o que facilita a articulação com o Presidente, é quem presta assessoria direta e imediata ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições (Decreto nº 9.678, de 2 de janeiro de 2019b, art. 1º, I, do ANEXO I)³³. Ela completa o complexo processo de formação de razões

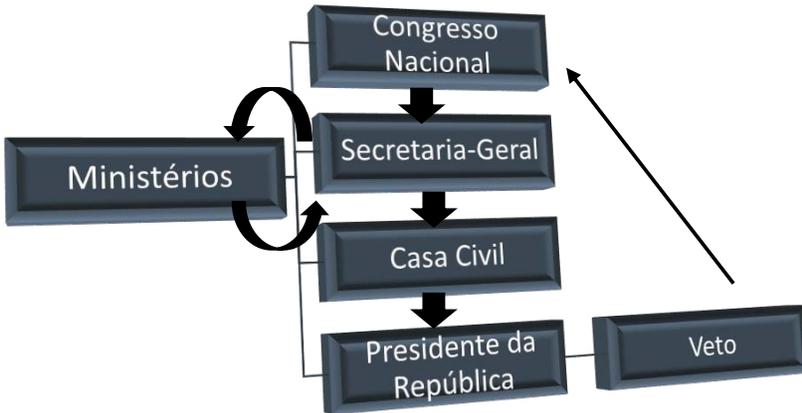
Secretaria de Governo da Presidência da República solicitar aos Ministérios e aos demais órgãos da administração pública federal as informações que julgar convenientes para instruir o exame do projeto de lei. Parágrafo único. Exceto quando houver determinação em contrário, os Ministérios e os demais órgãos da administração pública federal enviarão as informações solicitadas no prazo de dez dias (BRASIL, 2017). Cf. Pereira, 2013, p. 38-41.

³² Cf. “Art. 52, (...) § 2º Quando necessárias informações do Poder Judiciário e do Ministério Público, compete ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República solicitá-las, com indicação da data em que a proposta de sanção ou veto deve ser apresentada ao Presidente da República.” (BRASIL, 2002).

³³ Cf. Art. 1º “Art. 1º À Casa Civil, órgão essencial da Presidência da República, compete: I - assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: (Redação dada pelo Decreto nº 9.979, de 2019) (Vigência) a) na coordenação e na integração das ações governamentais; (Redação dada pelo Decreto nº 9.979, de 2019) b) na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais (...)” (BRASIL, 2019).

(técnicas e jurídicas) que ocorre entre os ministérios e secretarias, de um lado, e os órgãos de assessoria direta do Presidente da República, do outro lado. O esquema abaixo tenta sistematizar esse fluxo administrativo que ocorre no processo de decisão sobre a sanção e o veto:

Figura 1 – Trâmite burocrático da sanção e veto



Fonte: elaboração própria

Dentro da Secretaria Geral está a Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ), e, na Casa Civil, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), que são responsáveis por fundamentar tecnicamente os motivos da decisão do Presidente da República em sancionar ou vetar o projeto de lei submetido à apreciação³⁴.

A Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) fará a análise final jurídica do projeto de lei, ou seja, a verificação prévia da constitucionalidade e da legalidade. A SAJ emite um parecer final sobre a constitucionalidade, a legalidade, a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a boa técnica legislativa das propostas de ato normativo (art.

³⁴ Pode-se dizer que a SAJ e SAG desempenham a tarefa de supervisão e avaliação dos estudos prévios produzidos pelos órgãos setoriais e sugestões normativas (PAULA, 2016, p. 290-291).

36 do Decreto nº 4.176, de 2002; art. 25, inciso IV, do Decreto nº 9.191, de 2017). Já a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) fará a análise final de mérito do projeto de lei. Em outras palavras, a SAG avaliará a oportunidade e a compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais (art. 35 do Decreto nº 4.176, de 2002; art. 24, inciso I, do Decreto nº 9.191, de 2017)³⁵.

A SUPAR, então, terá o papel de compilar as manifestações de toda a estrutura do Poder Executivo sobre a matéria objeto de proposta normativa. As subchefias, por sua vez, farão a consolidação das informações, sejam jurídicas ou de mérito, para contribuir com a tomada

³⁵ Cf. “Análise de mérito. Art. 24. Compete à Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República: I - examinar as propostas de ato normativo quanto ao mérito, à oportunidade, à conveniência e à compatibilização da matéria neles tratada com as políticas e as diretrizes do Governo; II - articular-se com os órgãos interessados para efetuar os ajustes necessários nas propostas de atos normativos; III - solicitar informações, quando julgar conveniente, aos órgãos da administração pública federal, para instruir o exame dos atos normativos sujeitos à apreciação do Presidente da República; e IV - disponibilizar orientações de apoio à elaboração dos pareceres de mérito. Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso III do caput, os órgãos da administração pública federal que não participaram da elaboração da proposta de ato normativo deverão examinar a matéria objeto da consulta no prazo fixado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, sob pena de se presumir concordância com a proposta de ato normativo. Análise jurídica Art. 25. Compete à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: I - proceder à revisão final da redação e da técnica legislativa da proposta de ato normativo, inclusive retificando incorreções de técnica legislativa, inadequações de linguagem, imprecisões e lapsos manifestos; II - coordenar as atividades de elaboração, de redação e de tramitação de atos normativos a serem encaminhados ao Presidente da República; III - articular-se com os órgãos proponentes, e com suas unidades jurídicas, sobre assuntos de natureza jurídica que envolvam atos presidenciais; IV - emitir parecer final sobre a constitucionalidade, a legalidade, a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a boa técnica legislativa das propostas de ato normativo, observadas as atribuições do Advogado-Geral da União previstas no art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; e V - preparar o despacho presidencial e submetê-lo ao Presidente da República. (BRASIL, 2017)

de decisão final do Presidente da República³⁶. Eis a oportunidade em que se sobressaem os argumentos relevantes aos olhos deste artigo. As manifestações conclusivas da SAG e da SAJ se pautam naquilo que é recebido dos ministérios e secretarias.

O processo pode ser simples, mas em se tratando de projetos de lei com maiores temas, a quantidade de participantes será maior, o que endossa complexidade do processo. Não é fácil nem simples decidir. As razões e o convencimento, por isso, retomar seu papel central. Há uma ponderação, pautada em razões, para a tomada de decisão. Exatamente por isso, os argumentos empregados neste processo – que talvez nem sejam do conhecimento público, e este artigo pretendeu chamar atenção – materializa-se em um objeto de pesquisa interessante, por meio do qual a teoria da argumentação jurídica pode contribuir com a pesquisa jurídica.

Com tal processo, reconectam-se, dentro do Direito, as fases legislativas e judiciária (ATIENZA, 2003), tendo o Poder Executivo como elo neste processo. Pode-se, assim, enriquecer a prática do Direito e conceber novas perspectivas para a implementação do direito.

5 CONCLUSÃO

Este artigo buscou apresentar o desenho institucional do presidencialismo brasileiro, com a formulação de seus poderes no processo legislativo e nas reações do Congresso Nacional. Mais do que um antagonismo, o trabalho pretendeu mostrar que a decisão presidencial do veto se pauta em 3 auditórios distintos, o que eleva a importância

³⁶ O auditório é o conjunto de pessoas a que se pretende influenciar com a argumentação (PERELMAN; TYTECA, 1996, p. 21). Dito isso, a SAJ será o auditório jurídico, para quem as consultorias jurídicas endereçarão seus argumentos. A SAG se materializa no auditório de mérito que as áreas técnicas encaminharão suas argumentações. As duas detêm o intuito de convencer e de persuadir o Presidente da República. No transcurso desse trâmite, esses argumentos serão encaminhados ao Congresso Nacional como razões de uma mensagem de veto.

dos argumentos dados para se vetar. Ao invés de entender o processo de veto como uma divergência, as peculiaridades do modelo brasileiro mostram a conjunção de agendas entre Poderes (Legislativo e Executivo) decorrente da participação do legislativo nos Ministérios.

Após explicar a noção de presidencialismo de coalizão, pode-se perceber o quanto o Poder Executivo é mais complexo que a figura individual do Presidente da República. Ao decidir um veto, há mais questões jurídicas e políticas em jogo, o que traz novamente para destaque o debate sobre os argumentos usados para convencer o Presidente da República a vetar.

A argumentação, então, toma espaço no trabalho como maneira de incrementar o princípio de cooperação, dentro do Poder Executivo, na sua relação com o poder Legislativo e até mesmo no escrutínio social. Isso pode ocorrer até mesmo em um momento de conflito como o veto. Por conta disso, o trabalho apresentou a estrutura interna do Poder Executivo federal na tomada de decisão do veto. Há, aqui, espaço para argumentos jurídicos (SAJ) e políticos (SAG) que merecem a atenção dos estudiosos do Direito.

Este artigo pretendeu, portanto, explicar como ocorre o procedimento administrativo de decisão de sanção e veto presidencial e apresentar um novo espaço de pesquisa que pode sim ser explorado pelo Direito. Ante a aproximação entre os Poderes Legislativo e Executivo, decorrente do presidencialismo de coalizão brasileiro, os argumentos usados na tomada de decisão do veto podem ser um interessante objeto de pesquisa para entender como se constrói o ordenamento brasileiro. Essa pesquisa não pretendeu esgotar o tema, mas sim apresentar novos olhares sobre o Poder Executivo e incitar novas formas de pesquisá-lo sob as lentes da Argumentação Jurídica.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.ecopolitica.com>.

br/2014/03/11/osciclos-do-presidencialismo-de-coalizao/. Acesso em: 10 maio 2021.

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político**, v. 2, n. 3, p. 67-79, 1 jun. 2021. Disponível em: <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/relasp/article/view/681>. Acesso em: 25 jul. 2022.

ATIENZA, Manuel; CRUZ, Paulo Márcio. Direito e Estado. In: CRUZ, Paulo Márcio; ROESLER, Claudia Rosane (Org.). **Direito & Argumentação no Pensamento de Manuel Atienza**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 133-183.

ATIENZA, Manuel. **Curso de Argumentación Jurídica**. Madri: Torta, 2013.

ATIENZA, Manuel. *Las razones del derecho*. México: UNAM, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm#art59. Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.678, de 2 de janeiro de 2019. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9678.htm#art7. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9980.htm#art6. Acesso em: 3 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm. Acesso em: 23 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm#art85. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1998c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

CINTRA, Antônio Octávio. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007. p. 59-80.

CIRNE, Mariana Barbosa; FERREIRA, Victor Hugo Passos. Desvendando alguns sentidos sobre o veto presidencial. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 205-232, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/149>. Acesso em: 24 mai. 2020.

CIRNE, Mariana Barbosa; ROESLER, Claudia Rosane. Vetos em matéria ambiental: uma análise dos argumentos empregados. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 18, n. 114, p. 17-44, fev./maio 2016. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1256>. Acesso em: 24 jun. 2021.

CIRNE, Mariana Barbosa. A relevância jurídica dos vetos presidenciais. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 105-126, out./dez. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p105. Acesso em: 24 jun. 2021.

CIRNE, Mariana Barbosa. **Desvelando um Poder Executivo desenvolvimentista e avesso à Constituição verde: um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016**. 2018. 412 f., il. Tese (Doutorado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CUNHA, Lucas Rodrigues. Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo no Brasil. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 14, n. 103, p. 325-355, jun./set. 2012. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/95>. Acesso em: 24 jul. 2021.

FREITAS, Andréa Marcondes de. **O Presidencialismo da Coalizão**. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O presidencialismo brasileiro: síntese histórica e conceitual. **RIDB - Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, ano 2, n. 12, p. 13739-13788, 2013.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 2003. 269 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, Rio de Janeiro, 2003.

LAMOUNIER, Leonardo Alves. **Poder de agenda, poder de veto e relações Executivo-Legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica**. 2005. 211 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2005.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, I. (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 237-257. Disponível em: <http://www.ligiatawares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de-8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MOYA, Mauricio Assumpção. **Executivo versus legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)**. 2005. 170 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

NEGRETTO, Gabriel. Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: the cases of Brazil and Argentina. **Comparative Political Studies**, v. 37(5), p. 531-562, June 2004.

PAULA, Felipe de. **Avaliação Legislativa no Brasil: limites e possibilidades**. 2016. 387 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PEREIRA, Marcos Aurélio. **Apreciação de vetos presidenciais pelo congresso nacional brasileiro: poder de agenda do legislativo, não decisão, e obsolescência do veto**. 2016. 162 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativa) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP, Brasília, 2016.

PEREIRA, Marcos Aurélio. Desenho organizacional e sua influência sobre o processo decisório de veto presidencial. **E-legis**, Brasília, n. 12, p. 30-51, set./dez. 2013. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefop/index.php/e-legis/article/view/146/174>. Acesso em: 24 jun. 2020.

PERELMAN, C.; TYTECA L. O. **Tratado da Argumentação**. Tradução de Maria E. G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RENNÓ, L. R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 259-271. Disponível em: <http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>. Acesso em: 10 maio 2018.

WALDRON, Jeremy. **A Dignidade da Legislação**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARIANA BARBOSA CIRNE

Doutora e Mestre em Direito, Estado e Constituição pela UnB. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do IDP. É procuradora federal da AGU. Professora de Direito Constitucional, Ambiental e Difusos e Coletivos, além de Métodos de Pesquisa, do UNICEUB. Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do CEUB, eixo educação ambiental. Professora associada do Programa de Mestrado e Doutorado em

Direito do Centro Universitário de Brasília do UniCEUB. Líder do Grupo de Pesquisa CASP – Constituição, Argumentação Jurídica e Separação de Poderes.

Endereço profissional: Módulo 49, SGAS 607 – Asa Sul, Brasília – DF, 70200-670, Brasil.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9832-7225>

E-MAIL: mariana.cirne@ceub.edu.br

Recebido em: 08/09/2021

Aceito em: 05/11/2022



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Autores e autoras cedem à Revista Sequência direitos exclusivos de primeira publicação, ficando o trabalho licenciado sob a Creative Commons Attribution 4.0 International License. A licença autoriza que terceiros remixem, adaptem e ou criem a partir do trabalho publicado, indicando o crédito ao trabalho original e sua publicação inicial. Os autores têm permissão para assumir contratos adicionais em separado, com distribuição não exclusiva da versão publicada na Revista Sequência, indicando, de todo modo, a autoria e publicação inicial neste periódico.