



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**LUÍZ FELIPE FERREIRA GONÇALVES BRITO**

**O SENADO FEDERAL E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS:  
COMO O REGIME DE TRAMITAÇÃO PODE ENFRAQUECER O  
BICAMERALISMO.**

**BRASÍLIA-DF**

**2019**

**LUÍZ FELIPE FERREIRA GONÇALVES BRITO**

**O SENADO FEDERAL E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS:  
COMO O REGIME DE TRAMITAÇÃO PODE ENFRAQUECER O  
BICAMERALISMO.**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de Ciência Política da  
Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Adrián Albala

**BRASÍLIA-DF**

**2019**

**LUÍZ FELIPE FERREIRA GONÇALVES BRITO**

**O SENADO FEDERAL E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS:  
COMO O REGIME DE TRAMITAÇÃO PODE ENFRAQUECER O  
BICAMERALISMO.**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de Ciência Política da  
Universidade de Brasília – UnB.

Brasília, 17 de julho de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Adrián Albala

Universidade de Brasília – UnB

Prof. Frederico Bertholini

Fundação Getulio Vargas - FGV

**DEDICO** especialmente às mulheres sagradas que nunca negociaram meu futuro:

À minha querida Santana, a avó do necessário, do possível e do impossível.

À minha mãe, Adriana, e às tias, Márcia e Neta.

## **AGRADECIMENTOS**

À Casa de Darcy Ribeiro, que ampliou para sempre meu desenvolvimento intelectual e cognitivo ao combinar pesquisa, ensino e extensão.

À Marina, que me mostrou que a matéria-prima da política é o sonho.

À Flávia Biroli, que desenvolveu algo encantador nas aulas de Política Brasileira.

Inacreditável.

À Adrián Albala, orientador irredutível e paciente, dono de uma literatura ímpar sobre os governos de coalizão latino-americanos.

À Frederico Bertholini, que dedicou atenção especial a esse estudo para elaboração do parecer.

À Bruna, Carlos e Caroline, amigos para vida, presentes preciosos da Ciência Política.

À Maria Célia Ramos, vizinha adorável e fiel, que partiu antes de ver esse sonho realizado.

À Dona Santana, que me manteve de pé nesses 22 anos.

À minha mãe Adriana, que não poupou esforços para me ver atingindo sonhos inimagináveis.

## RESUMO

No Brasil, as medidas provisórias são instrumentos constitucionais que simbolizam o poder legislativo mais importante do Presidente da República por terem força de lei no ato de sua publicação. Devido a uma alteração constitucional no regime das medidas em 2001, a Câmara dos Deputados passou a ter controle nos prazos, sendo facultado poucos dias de vigência para que o Senado pudesse analisar as medidas provisórias e exercer de forma efetiva seu papel revisor. O estudo ora apresentado objetiva entender em que proporção essa falta de autonomia na deliberação de medidas provisórias impactou o papel institucional de revisão da Câmara Alta brasileira.

**Palavras-chaves:** Medida Provisória, Senado, Presidencialismo, Executivo, Legislativo, Bicameralismo.

## **ABSTRACT**

In Brazil, Provisional Measures are constitutional instruments that symbolize the most important legislative power of the President of the Republic because they have the force of law at the time of their publication. Due to a constitutional change in the MPs regime in 2001, the Chamber of Deputies began to have control within the deadlines, with a few days in force so that the Senate could analyze the Provisional Measures and act effectively in its reviewing role. This study aims to understand to what extent this lack of autonomy in the deliberation of the MPs has impacted the institutional review role of the Brazilian Upper House.

**Keywords:** Provisional Measure, Senate, Presidentialism, Executive, Legislative, Bicameralism.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. CAPÍTULO 01: O papel revisor dos Senados e o caráter simétrico moderado e incongruente do caso Brasileiro.....	12
3. CAPÍTULO 02: Como chegamos ao regime das medidas provisórias que afeta o papel revisor do Senado.....	21
4. CAPÍTULO 3: Produção legislativa das medidas provisórias em Plenários.....	30
5. ESTUDO DE CASO.....	37
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40

## INTRODUÇÃO

Com a Constituição de 1988, o desenho institucional brasileiro passou por uma profunda reestruturação. Para além dos direitos sociais e trabalhistas conquistados, foi necessário que a carta brasileira elaborasse uma série de mudanças institucionais, que reconfigurassem as atribuições dos poderes, em especial do Executivo e do Legislativo.

No campo Executivo, alguns preceitos foram mantidos, e o Presidente da República saiu fortalecido do processo constituinte com significativos poderes legislativos, sendo o principal deles a edição de medidas provisórias - normas que possuem força de lei no ato de sua publicação, mas precisam ser analisadas pelas duas Câmaras do Congresso Nacional para se tornarem leis efetivas. Essas proposições são caracterizadas como a forma mais notável da interferência do chefe do executivo na agenda interna do legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998; CLÈVE, 1999; NOBRE JÚNIOR, 2000; FRISCHEISEN, 2000; COMPARATO, 2001; AMORIM NETO e TAFNER, 2002).

Embora não trate dos mecanismos formais de interferência entre os poderes, Sérgio Abranches é lembrado por tornar conhecida a maneira “particular” brasileira de organizar os segmentos com a expressão “presidencialismo de coalizão”. O formato de coalizão formulado por Abranches não é tipicamente brasileiro pois outros países como o Chile e Uruguai, assumiram institucionalmente todos os elementos que na visão do autor singularizavam o Brasil, sendo eles: presidencialismo, multipartidarismo e bicameralismo (ABRANCHES, 1988). Nos últimos 20 anos, a produção acadêmica sobre governos de coalizão ganhou notoriedade e extensão, uma vez que a junção de presidencialismo com multipartidarismo se tornou frequente na realidade da América Latina, como observa Daniel Chasquetti, “Na segunda metade da década de 90, os regimes presidenciais do Brasil, Chile, Equador, Bolívia e Venezuela mostravam um Número Efetivo de Partidos (NEP) superior a cinco; Argentina e Uruguai situavam seu NEP em torno de três; e só Colômbia e Paraguai situavam seu NEP ajustado aos parâmetros bipartidários”. (2001, p. 326)

Nessa organização política-institucional, a dinâmica desses novos partidos políticos abriu caminho para mais estudos sobre a relação entre os poderes com representação, a governabilidade e a estabilidade democrática. Além do presidencialismo e multipartidarismo, o que também caracteriza o Brasil e outros países da América Latina, é a organização do legislativo em duas Câmaras distintas e autônomas: a Câmara dos

Deputados e o Senado, que correspondem a Câmara Baixa e Alta respectivamente. Esse formato bicameral (TSEBELIS e MONEY, 1997; PATTERSON e MUGHAN, 1999), além de ampliar a representação política, colabora com uma corrente de estudos mais ampla sobre a função e o funcionamento dos poderes.

No Brasil, os poucos estudos que focaram na produção legislativa dos senadores, seja apontando a aprovação de projetos de lei (ARAÚJO, 2008) ou o controle institucional feito pela Câmara Alta brasileira (LEMOS E LLANOS, 2008), não conseguiram desvendar por completo porque a atividade legislativa e a diferença institucional entre as casas não costumam potencializar os desacordos entre elas no processo decisório federal. É urgente resgatar a discussão sobre simetria, desempenho legislativo entre as casas e até o desequilíbrio institucional que são facultados aos senadores.

Herdadas dos decretos-lei da ditadura militar, as medidas provisórias (MPs) devem ser editadas pelo Presidente da República em situações de relevância ou urgência, requisitos que sempre foram subjetivos e frouxos de legislação.

Depois de doze anos do instituto das MPs, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 32, que foi o primeiro mecanismo de alteração do procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional ao vedar a reedição e tornar sem efeito aquelas que não fossem votadas em 120 dias. Porém, a falta de uma disposição legal e efetiva que especificasse quanto tempo cada casa tinha para deliberar esses dispositivos produziu um novo obstáculo que culminou na insatisfação permanente do Senado em acatar sem alterações um texto aprovado pelos deputados sob a pena da medida provisória perder a vigência.

Cabe perceber se o comportamento mais comum é esse que o Senado brasileiro concorde com o texto aprovado pelos deputados, sem oferecer emendas nem destaques, muito menos questionamentos em relação a urgência e relevância, já que o quadro que se apresenta nessa dinâmica decisória é um consenso bicameral, que beneficia exclusivamente a Câmara dos Deputados.

Dessa forma, para avaliação dessa ausência de efetiva revisão do Senado Federal, as medidas provisórias editadas pelo executivo serão classificadas de acordo com seu resultado: convertidas em lei, rejeitadas ou sem eficácia por decurso prazo. A partir desses resultados é possível avaliar qual o grau de interferência de cada casa legislativa na deliberação das medidas provisórias com foco no Plenário do Senado afim de atestar se a

queixa constante dos senadores possui insumos sólidos que fundamentem a recente alteração constitucional no regime de tramitação.

Ainda são raros os estudos sobre a produção legislativa dos senadores, seu papel na coalizão, o funcionamento interno da Casa e sua capacidade de articulação independente da Câmara dos Deputados com o executivo. Desse modo, ao avaliar esses dados que objetivam um conhecimento mais sólido do poder senatorial brasileiro, ou sua falta, procura-se contribuir para o fortalecimento de uma literatura ainda pouco aprofundada no bicameralismo. De forma que fique evidenciada a importância do Senado brasileiro como casa autônoma das decisões do Executivo e da Câmara Baixa, levando em consideração as medidas provisórias.

Posto isso, a pergunta que norteia esta pesquisa consiste em saber se, “a Casa Alta brasileira consegue exercer, de forma efetiva, o seu papel institucional de revisão ou veto nos textos das MPs que foram aprovados pela Câmara?”

Este trabalho se organiza da seguinte maneira: na próxima seção, será apresentado um breve histórico sobre os fatores que imputam ao Senado sua função revisora. Na segunda, apresento argumentos sobre os posicionamentos dos senadores sobre os prazos que lhe são facultados para deliberação e como isso altera a relação Senado/Câmara e Senado/Executivo. Na terceira, avalio os resultados das deliberações de MPs que provam que na maioria das vezes o Plenário do Senado não tem uma posição discordante do que foi aprovado pela Câmara e apresento um estudo de caso sobre o comportamento habitual dos senadores. Por fim, concluo apresentando as considerações finais sobre os achados.

## **CAPÍTULO 01: O papel revisor dos Senados e o caráter simétrico moderado e incongruente do caso Brasileiro**

Como são escassas as produções acadêmicas que analisam as Câmaras Altas em si mesmas, há a dificuldade de investigar concretamente o Legislativo por completo, principalmente num cenário de governos de coalizão. A própria estabilidade dos mandatos impõe ao Executivo uma base sólida de apoio nas duas casas para aprovação de sua agenda, com atores e relações diversas, o que aspira o caráter indispensável e quase que urgente de mais estudos sobre os senados e suas particularidades. Embora, estudos nacionais e internacionais na América Latina tenham ganhado volume nos últimos anos, a maioria dos trabalhos sobre o legislativo focam na produção legislativa, perfis e/ou comportamentos dos deputados.

Olhando para o caso brasileiro, um dos trabalhos nacionais mais conhecidos sobre os governos de coalizão, que deixa o Senado em segundo plano, é o de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1998), quando propõem uma série de artigos que objetivam esclarecer o vertiginoso poder legislativo do presidente da república com a edição das medidas provisórias, a centralização do processo legislativo pelos líderes partidários e a dificuldade de atuação individual por parte dos parlamentares na Câmara dos Deputados. Esses estudos foram importantes pois contrariaram toda uma literatura liderada por Juan Linz que atribuía ao multipartidarismo e os governos de coalizão desorganização e baixa fidelidade partidária (LINZ, 1994). No entanto, assim como avalia Pedro Neiva, “temos razões para acreditar que os resultados sejam diferentes no Senado. As suas regras internas não são as mesmas, o capital político dos senadores tende a ser maior e o poder de agenda do Executivo parece menor” (NEIVA, 2011).

A configuração bicameral é bastante recorrente nos presidencialismos da América Latina (LLANOS, 2002; LLANOS e NOLTE, 2006; REYNOSO, 2009). Atualmente, dos vinte países que compõe a região iberoamericana, nove comportam Câmaras Baixas e Altas num mesmo sistema, sendo eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México, Paraguai, República Dominicana e Uruguai. Embora a preponderância dessa estrutura institucional seja significativa na América Latina e no mundo, a literatura não equilibrou os estudos sobre as particularidades de cada casa, privilegiando as análises sobre a Câmara Baixa e desconsiderando inadequadamente o poder da influência e importância dos Senados no processo deliberativo.

O bicameralismo se justifica por questões diversas, mas a maior parte dos estudiosos quando tratam da importância de uma segunda casa em um mesmo ordenamento determinado destaca o aperfeiçoamento do produto legislativo que seria elaborado pelos senadores ou pela segunda Câmara, no caso leis mais detalhadas e técnicas. De forma que o legislativo organizado em uma Câmara estaria mais propenso a erros e precipitações pois não teria um filtro a mais para opinar sobre os projetos, e consequentemente, o resultado seria uma legislação fraca e com muitos desvios. Fora que a unicameralidade produziria acordos com menos pontos de vistas e até imprudentes, devido ao limitado poder de discussão e participação (TSEBELIS e MONEY, 1997; PATTERSON e MUGHAN, 1999; LIJPHART, 1989).

Dessa forma, para alguns estudiosos do bicameralismo, a demora na deliberação, o aumento de articulações políticas, ou até mesmo o processo legislativo interno de cada casa não seriam obstáculos maiores do que as possíveis irreflexões dos deputados, por exemplo. A existência do Senado torna o poder legislativo equilibrado, ponderado e revisor:

Chegamos ao ponto que a doutrina oferece um consenso em dois elementos: 1) A necessidade do bicameralismo como garantia de um melhor, mais prudente, menos arbitrário exercício da função legislativa; e 2) A necessidade de que o Senado ou Câmara Alta seja um órgão que por definição assuma a função revisora que busca agregar as características anteriores ao Parlamento.

(FERMANDOIS VÖHRINGER, 1997, p. 291)

Temos aí dois elementos legitimadores sobre a distinção que deve guiar a realidade das duas casas legislativas: a competência e a capacidade de corrigir as imperfeições. A urgência desse capítulo é resgatar o papel das Câmaras Altas e principalmente, seu papel revisor ou de veto. Desse modo, ao avaliar que o Senado brasileiro tem as competências necessárias para promover uma “filtragem” na produção legislativa que legitima sua existência, partimos para as características que fazem com que a existência de duas casas confira um papel importante no poder legislativo de ambas.

Na América Latina, as composições do sistema bicameral não variam com gradações substantivas. É comum que as casas legislativas sejam analisadas de acordo com o paradigma de Arend Lijphart (1989), onde são determinados os graus de congruência e simetria, como propõem uma série de autores como Mariana Llanos (2002), Diego Reynoso (2009), Bruno de Castro Rubiatti (2017) e Paulo Magalhães Araújo (2012) em seus estudos.

Na escala simetria são considerados os poderes legislativos, as competências, e as exclusividades de uma casa em relação a outra, que podem conferir uma força diferencial a cada casa (LIJPHART, 1989; 2003). Essas diferenças ou similaridades de poder nos regimes bicamerais determinam a importância institucional das casas e podem ser classificadas como simétricas e assimétricas. Quanto menos diferenças, mais simétricas são as casas.

Entende-se por congruente a disposição de um sistema bicameral estabelecer regras de acesso equilibradas entre as casas (LIJPHART, 1989; 2003). Quanto maior as diferenças de composição, de magnitude da representação, das regras eleitorais e partidárias para adesão para as Casa Altas, mais incongruentes são os sistemas.

A tipologia proposta pelo autor classifica três tipos de bicameralismo: o forte, o moderado e o fraco. “O bicameralismo forte caracteriza-se tanto pela simetria quanto pela incongruência. No bicameralismo meio-forte, falta um desses dois elementos. A terceira categoria é o bicameralismo fraco, no qual as Câmaras são tanto assimétricas quanto congruentes.” (LIJPHART, 2003, p. 239)

Porém, por mais que alguns parlamentos sejam considerados incongruentes, as realidades de algumas casas não tornam meio forte o bicameralismo pois essas reduzem e muito o papel da Casa Alta quando são avaliados os requisitos de simetria. No Canadá, por exemplo, a Câmara dos Comuns inicia os projetos de leis do Executivo, mas mesmo com a prerrogativa de veto absoluto a capacidade de alteração senatorial é limitada e os projetos são poucas vezes modificados, o que demonstra certa subordinação à Casa Baixa (SAMPAIO, 2018). Outros exemplos são encontrados no bicameralismo francês, espanhol e inglês, onde os poderes da segunda casa são menores.

Mariana Llanos e Francisco Sánchez (2006) examinam as características básicas do bicameralismo no Cono Sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai). Para os autores, orientados pela classificação proposta por Lijphart (1989), as dimensões das estruturas senatoriais dão aos Senados da região uma alta simetria e incongruência, ou seja, o que corresponderia a definição de um bicameralismo forte, na tipologia de Lijphart.

Com exceção do Uruguai, as Câmaras Altas acolhem os interesses dos estados federados (Argentina e Brasil) e das regiões (Chile) e as Casas Baixas a representação da população, mas ambas são escolhidas pelo voto direto, sendo assim, dupla legitimidade. A duração do mandato varia de país para país, portanto quando se percebe alguma diferença a Câmara Alta é privilegiada por ter mandatos mais longos, como é o caso do

Brasil, Chile, México e Argentina, o que possibilita continuidade político-partidária para os senadores. Outro fator que beneficia os senadores são os requisitos para eleição como a idade, que com exceção da República Dominicana, os senadores precisam ser mais velhos que os deputados para ocuparem um cargo na Casa Alta. Esse requisito pressupõe que a experiência política que seria adquirida ao longo da trajetória política ou de vida culminasse em alta capacidade revisora, de forma que quanto mais velhos e mais experientes forem os ocupantes da segunda Câmara, entende-se que mais protegida estaria a legislação.

No contexto de simetria, as atribuições de cada Câmara variam em algum grau na América Latina, de forma que algumas tenham poderes exclusivos sobre determinados temas e outras não, como a aprovação de nomeações e autorizações de gastos públicos. Em regra geral, as casas possuem mecanismos complementares, como a garantia de dispositivos que garantam a capacidade de proposição e revisão bicameral. Porém, algumas divergem entre revisar os projetos quantas vezes seja necessário ou estipular qual casa tem a palavra final antes de aprová-los definitivamente.

As características de incongruência e simetria que iremos observar agora ajudam a observar se as Casas Legislativas brasileiras operam em cooperação ou divergência, de forma que fique mais claro como esses fatores alteram o ambiente institucional e a relação entre elas. Vejamos as tabelas abaixo, que foram construídas por Paulo Magalhães Araújo quando analisou a vertiginosa simetria e incongruência do legislativo brasileiro na análise do processo decisório federal, através das regras de composição que regem a Câmara dos Deputados e o Senado Federal:

Tabela 1 –

Distribuição das atribuições constitucionais que afetam a simetria do bicameralismo

Direitos constitucionalizados	Prerrogativas		Tipo de decisão
	SF	CD	
Convoca autoridades, para obter informações e esclarecimentos	Sim	Sim	Independente
Aprova nomeação de juízes do Supremo Tribunal Federal	Sim	Não	Independente
Aprova nomeação de autoridades da área econômica	Sim	Não	Independente

Aprova nomeação de embaixadores	Sim	Não	Independente
Aprova nomeação e destituição do Procurador-Geral	Sim	Não	Independente
Escolhe membros do tribunal de Contas	Sim +	Sim -	2/3 coordenada; 1/3 Independente (SF)
Fiscaliza a Administração Pública	Sim +	Sim -	Independente ou coordenada
Controla a dívida dos estados	Sim	Não	Independente
Cria comissões de inquérito	Sim	Sim	Independente ou Coordenada
Aprova tratados e acordos internacionais	Sim	Sim	Coordenada
Aprova estado de sítio e outras medidas de emergência	Sim	Sim	Coordenada
Autoriza guerra e outras operações com as Forças Armadas	Sim	Sim	Coordenada
Autoriza movimentação de tropas estrangeiras no país	Sim	Sim	Coordenada
Participa dos Conselhos da República e da Segurança Nacional	Sim	Sim	Independente
Participa dos processos de impedimentos de autoridades	Sim -	Sim +	Dependente (SF)
Presidente da Casa substitui Presidente da República	Sim -	Sim +	Dependente (SF)
Investiga ou autoriza investigação sobre o Executivo	Sim	Sim	Independente ou coordenada
Propõe projeto de lei e emenda constitucional	Sim	Sim	Independente
Participa da produção legislativa e financeira	Sim -	Sim +	Coordenada
Rejeita definitivamente projeto de lei	Sim	Sim	Independente
Rejeita definitivamente veto do Poder Executivo	Não	Não	Coordenada
Delibera sobre emenda constitucional	Sim +	Sim -	Independente
Participa da aprovação de Leis Delegadas	Sim	Sim	Coordenada
Tem exclusividade para deliberar sobre certas matérias	Sim +	Sim -	Independente
Propõe ou autoriza plebiscito ou referendo	Sim	Sim	Coordenada
Rejeita medidas provisórias	Sim	Sim	Independente

Aprova medidas provisórias	Sim	Sim	Coordenada
Convoca sessão extraordinária	Sim +	Sim -	Coordenada
Toma decisão terminativa em caso de impasses	Sim -	Sim +	Independente
Participa das comissões mistas em condição de igualdade	Sim	Sim	Independente
Participa das sessões conjuntas em condição de autonomia	Sim	Não	Dependente (CD)
As sessões conjuntas são presididas pelo presidente da Casa	Sim +	Sim -	Independente
Pode utilizar a passagem do tempo em seu favor	Sim +	Sim -	Independente

Fonte: Paulo Magalhães Araújo, 2008, a partir de Llanos (2002), Neiva (2006) e da Constituição Federal (1988).

Nota: [+] maior peso no exercício da função; [-] menor peso no exercício da função.

Em linhas gerais, conforme percebemos na distribuição de atribuições que afetam a simetria no bicameralismo brasileiro, dos 34 direitos constitucionalizados destacados no quadro acima: 15 são independentes, 13 coordenados entre as duas casas, 4 independentes e coordenados e 2 dependentes, o que demonstra uma simetria questionável.

Ao avaliar a simetria brasileira levamos em consideração a participação do Senado no processo legislativo, como afirma Rubiatti, “O Brasil adota o sistema de navette, que consiste na leitura sequencial de um projeto de lei por cada uma das Câmaras. Esse tipo de sistema é considerado o mais simétrico entre os tipos de sistema de resolução de conflitos.” (RUBIATTI e ALMEIDA, 2017, p. 68). Porém, o artigo 64º da Constituição prevê que a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados (Brasil, 1998). Além disso, as próprias medidas provisórias seguem o mesmo rito depois que passam pela deliberação das comissões mistas.

Ainda com base na tabela acima, se observa que compete exclusivamente ao Senado brasileiro, processar e julgar o Presidente e vice-Presidente da República, ministros de Estado, e ministros do Supremo Tribunal Federal por crimes de responsabilidade (art. 52, I; II). Dentre outras competências constitucionalmente atribuídas ao Senado Federal, ainda destacam-se a escolha de magistrados ao STF, ministros do Tribunal de Contas da União, presidente e diretores do Banco Central; Procurador-Geral da República, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho

Nacional do Ministério Público e titulares de outros cargos de destaque nos órgãos de fiscalização e regulação (art. 52, III).

Esse privilégio na deliberação facultado à Câmara Baixa em alguns projetos e as competências exclusivas do Senado, dá ao modelo institucional brasileiro uma simetria moderada, como bem apontou Mariana Llanos (2002). A autora destaca que principalmente o México e Brasil são categorizados nesse paradigma como sendo simétricos moderados já que “o contraste entre o que ingressa pelo Senado e aquilo que entra pela Câmara Baixa é muito grande” (2002, p. 15).

Tabela 2 –

Variáveis que afetam a incongruência legislativa no Brasil

Variáveis	Regras de composição das casas		Efeito
	Senado	Câmara	
Tamanho das Câmaras	81 cadeiras	513 cadeiras	Incongruência
Sistema eleitoral	Majoritário	Proporcional	Incongruência
Tipo de lista	Um ou dois candidatos	Lista aberta	Incongruência
Circunscrição eleitoral	Estado Federado	Estado Federado	Congruência
Magnitude Média	3*	19	Incongruência
Renovação eleitoral	Parcial	Total	Incongruência
Data das eleições	Coincidentes	Coincidentes	Congruência
Duração do mandato	8 anos	4 anos	Incongruência
Idade mínima exigida	35 anos	21 anos	Incongruência
Regras para suplência	Nomeação	Lista de espera	Incongruência
Outros requisitos para ser candidato	Mesma regras	Mesma regras	Congruência

Fonte: Paulo Magalhães Araújo, 2008, p.98.

Nota: O autor considera a disputa eleitoral, a magnitude é 1 ou 2, conforme a renovação seja de 1/3 e 2/3 da Casa. O número de candidatos por partido ou coligação é igual ao número de vagas em disputa na eleição em questão.

Na tabela 2, podemos perceber que o Senado do Brasil se difere muito da Câmara Baixa, seja na estrutura ou nas regras de adesão. O Senado da República é a Câmara Alta, composta por 81 Senadores, que são eleitos pelo princípio majoritário e representam os 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal. Ademais, os mandatos senatoriais são de 8 anos, o dobro em comparação à Câmara dos Deputados, e é obrigatória a idade mínima de 35 anos para se candidatar, contra 21 anos para deputados federais.

Os 14 anos de diferença para as candidaturas e eleição anterior para outros cargos de representação faz com que os integrantes da Casa Alta sejam, em geral, mais experientes com relação aos deputados como avalia Llanos e Sanchez no texto que mostra a composição do Senado no Cone Sul (2006). Em média, os Senadores brasileiros da 52ª legislatura possuíam 56.1 anos e os deputados 53.1. Já o estudo de Paulo Araújo (2011) trata de dados relativos a experiência política dos senadores entre 1989 a 2006 e constata que 60% deles já lideraram cargos públicos antes do mandato ou durante como ministro de estado, prefeito, deputado federal, governador e presidente. “Isso dá ao pleiteante à cadeira senatorial oportunidades para um maior acúmulo de experiência na vida em geral e na vida política em particular – Senadores tendem a ser politicamente mais experientes e mais qualificados para o ofício da representação política...” (ARAÚJO, 2012, p. 101).

Embora a categorização de Lijphart (1989) consiga classificar o sistema bicameral brasileiro como simétrico e incongruente, ela nos dá poucas pistas de como realmente funciona a relação entre Câmara Alta e Baixa. Quando se avalia o caso do Brasil com simetria moderada e alta incongruência o mais esperado seria que as casas tivessem excessivas posições divergentes ou poder de revisão mais transparente.

Porém, o que estudos sobre o resultado de votações tem demonstrado é que o Senado poucas vezes apresentou um poder de veto incisivo. A revisão que é atribuída aos senadores é sinônimo de homologação, sendo inabitual as vezes de aperfeiçoamento legislativo que segundo a literatura deveria ser promovida pela Casa Alta, sendo que a casa “não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997, p. 8).

Além do mais, é possível perceber como as características que diferenciam a composição dos senadores não incidem em sua eficiência legislativa quando tratamos dos projetos de lei e principalmente das medidas provisórias. Sobre isso, é contraditória a fala do deputado Silvio Peccioli (DEM/SP):

O Senado [...] é muito mais que apenas uma Casa revisora de propostas legislativas da Câmara: dotado de praticamente os mesmos poderes de iniciativa e decisão, exerce-os, na prática, até com certa vantagem em relação à Câmara. Sendo órgão com um número de membros muito mais reduzido, o Senado ganha em agilidade e inúmeras vezes se adianta à Câmara na aprovação de matérias de competência entre as duas Casas. (Silvio Peccioli, DEM/SP)

Voto em Separado (p.02) apresentado na CCJ contrário à PEC 347/2001, do Senador Waldeck Ornelas, DEM/BA)

Os capítulos seguintes cumprem a importante missão de corrigir essa ausência da literatura e objetiva entender como o Senado da República, enquanto instituição, não tem autonomia no processo de decisão das MPs. Ademais, iremos ver nos capítulos seguintes de que forma o regime de deliberação de medidas provisórias acentua ainda mais esse quadro de desfavorecimento e diminui a capacidade de revisão senatorial, e consequentemente seu poder institucional no ambiente bicameral.

## **CAPÍTULO 02: Como chegamos ao regime das medidas provisórias que afeta o papel revisor do Senado**

Durante o período constituinte muitos legisladores queriam romper de vez com o enfraquecimento do poder legislativo que foi vigente durante o período ditatorial brasileiro (1964-1985). Porém, por mais contraditório que possa parecer, essa vontade não significava necessariamente afrcar o executivo, o que demonstrou a necessidade de uma relação de complementariedade institucional que deveria reger os poderes.

Não há dúvidas de que todos que não desejam ir a contrapelo da realidade estão convencidos de que é imperativo dotar-se o governo da capacidade de expedir atos legislativos em determinadas circunstâncias. Não os chamaríamos mais decretos-leis. Acolheríamos dispositivos constitucionais que denominam e designam de atos legislativos a matéria expedida em forma de lei pelo governo.

Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC), suplemento 62, 20/05/87, p.55.

Nesse sentido, parte considerável do Parlamento sentiu a necessidade de dotar o executivo de poderes legislativos, poderes esses que haviam sido instituídos no próprio regime militar, e representavam para muitos um atentado a separação dos poderes. Como justificativa, os parlamentares afirmavam que a lentidão típica do processo legislativo impedia que normas extraordinárias ou emergenciais fossem aprovadas rapidamente (FIGUEIREDO e LIMONGI. 1997). Desse modo, em caso de relevância e urgência era fundamental algum mecanismo de poder legislativo pelo executivo que conciliasse efetividade e rapidez sem a presença de uma ação legislativa. Segundo a compreensão de Carey e Money as medidas provisórias são consideradas poderes ativos, ou seja, “poderes que permitem ao executivo efetuar mudanças que o legislativo não teria iniciado” (1998, p.4).

Os requisitos de relevância e urgência desses dispositivos sempre foram questionados por juristas (BALERA, 2009) e parlamentares, e devido a subjetividade constitucional ainda é permitido que os presidentes desconsiderem de alguma forma esses requisitos, aplicando indiscriminadamente suas próprias definições ao texto constitucional.

Outro ponto que sempre foi bastante criticado pelo parlamento brasileiro eram as constantes reedições das MPs promovidas pelo Executivo, que significava para os congressistas uma profunda deslegitimação do poder legislativo e sua capacidade de legislar. Carey e Money (1998) quando analisam o poder legislativo dos Presidentes da República afirmam que essa interpretação convencional dos parlamentares com base da

usurpação é exagerada. Segundo eles, embora exista alguns casos de excessos do executivo que marginalizam o legislativo, é mais comum que os poderes de interferência do Presidente não signifiquem obrigatoriamente uma diferença abismal dos interesses do parlamento. Ademais, os autores consideram que para bem ou para o mal, quando os presidentes editam os atos, ocorre a delegação de responsabilidade que livra o legislativo de eventuais ônus e crises de popularidade.

Em 1989, a MP 39, que organizava os órgãos vinculados da Presidência da República e os ministérios, foi primeira a ser reeditada pelo executivo. Tal prática viria a ser uma ação habitual nos anos posteriores. Como as MPs padeciam de regulamentação e o próprio Congresso Nacional não tinha um regimento comum para regular a matéria, em fevereiro daquele mesmo ano o Senador Fernando Henrique Cardoso apresentou a resolução 1ª de 89 para resolver o imbróglio. Em linhas gerais, além de permitir o emendamento pelo Congresso, essa resolução retirou do Congresso a alternativa fixa de aprovar ou rejeitar MPs, e caso perdesse a vigência não havia disposição legal que vedasse as reedições. No quadro a seguir podemos ver as edições e reedições de medidas provisórias por governo.

Tabela 03 -

## Edições e reedições de medidas provisórias por governo

<b>Presidente</b>	<b>Edições</b>	<b>Reedições</b>	<b>Total</b>
José Sarney	125	22	147
Fernando Collor	89	70	159
Itamar Franco	142	363	505
Fernando Henrique Cardoso	263	5.036	5.299
Lula	419	-	419
Dilma	204	-	204
Temer	143	-	143

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No quadro acima podemos observar que o número de reedições aumenta conforme o passar dos anos. Até a vedação constitucional em 2001, Fernando Henrique Cardoso foi o presidente que mais reeditou medidas provisórias na história, se somarmos as 2.449 MPs reeditadas no primeiro mandato e outras 2.587 no segundo, o psdbista reeditou inacreditáveis 5.036 medidas provisórias. Jose Sarney reeditou 22 MPs, Fernando Collor

70 e Itamar Franco 363 medidas provisórias. O regime das MPs funcionava da seguinte maneira: ao se esgotar os 30 dias de vigência, a regra para os presidentes era apenas reedição, sem haver qualquer preocupação em colocar um fim definitivo em sua tramitação. Desse modo, bastaria o presidente ter uma maioria de parlamentares, não necessariamente expressiva, para não deixar que a matéria fosse deliberada pelos plenários.

De 1988 a 2001, o poder legislativo e parte expressiva da classe jurídica sentiu a necessidade de uma alteração constitucional que aumentasse a capacidade de legislar dos congressistas, e ao mesmo tempo estabelecesse um mecanismo de freios ao Presidente da República colocando um fim às constantes reedições de medidas provisórias (GOMES, 2013). Essas reedições causavam impacto na relação Executivo-Legislativo e provocaram comportamentos de insatisfação, que implicou na necessidade de um reequilíbrio dos poderes que a própria Constituição de 1988 não foi capaz de promover.

A conjugação da capacidade de reedição – autorizada pelo Congresso e pelo Supremo Tribunal Federal – com a imprecisão constitucional quanto à relevância e urgência requeridas para o uso de MPs permitiu que esse instituto legal passasse a ser amplamente utilizado pelos governos desde a promulgação da Constituição de 1988.

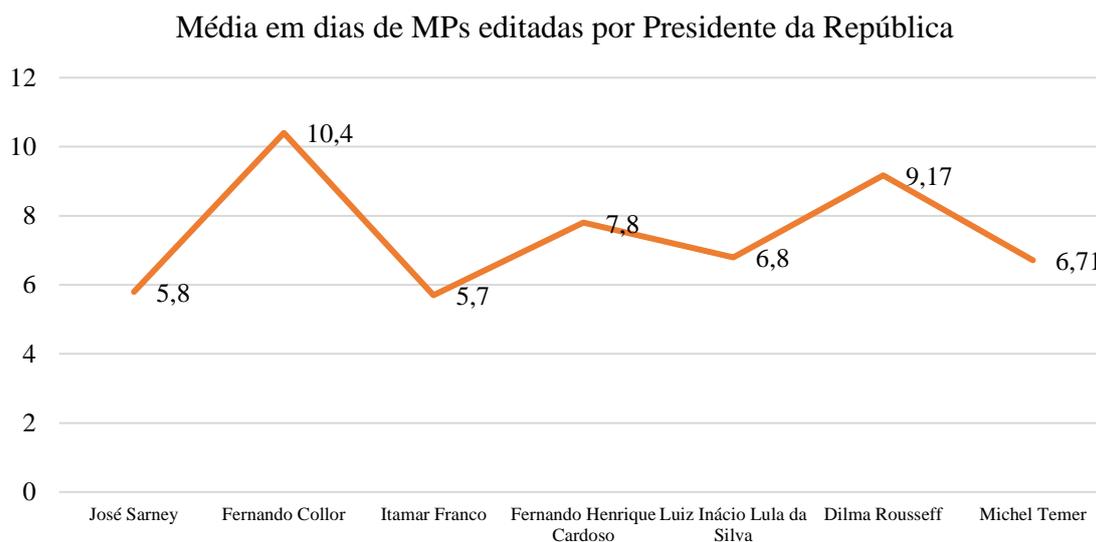
(AMORIM e TAFNER, 2002, p.9)

Portando, para corrigir harmonia e independência dos poderes, a proposta de emenda à constituição foi sugerida pelo senador Esperidião Amin com o apoio de outros senadores. No texto original, a PEC 472/1997, estabelecia critérios para edição de medida provisórias ao proibir a reedição na mesma sessão legislativa de medida que tivesse sido objeto de rejeição ou tivesse perdido sua eficácia por decurso de prazo. Na justificativa da PEC o autor carregou o conhecido discurso da usurpação, onde a independência dos poderes estava sendo ameaçada devido aos abusos de reedição promovidos pelo executivo. Para o senador, o objetivo principal da PEC era coibir a prática classificada como antidemocrática e fortalecer o legislativo de seus poderes e deveres constitucionais.

A PEC tramitou por quatro anos no Congresso Nacional, sendo finalmente transformada na Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001. A EC apresentou a maior alteração já feita no regime das medidas provisórias desde da Constituinte. Entre outros pontos de natureza regulamentar, a PEC: i) Estabeleceu que o prazo de vigência passaria a ser de 60 dias; ii) Proibiu a reedição; iii) Permitiu a prorrogação do prazo de vigência; e iv) estipulou que a MP perderia a eficácia desde a edição, caso não fosse votada pelos dois Plenários do Congresso Nacional.

Embora a intenção da emenda fosse um passo para o legislativo se fortalecer, em linhas gerais a flexibilização da separação dos poderes continuou permanente. A simples vedação da reedição não freou os presidentes na edição de medidas provisórias, o que acentuou de alguma maneira o quadro do Senado Federal e da Câmara dos Deputados como meros órgãos homologatórios do Executivo.

Gráfico 01



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Como podemos observar no gráfico acima, a vedação de reedição a partir de 2001 não apresenta uma diminuição da edição de medidas provisórias pelos Presidentes da República pós aprovação da emenda constitucional nº 32. Os dados mostram que Itamar Franco foi o ex-presidente que, em média, mais editou MPs. Em 27 meses, o presidente assinou 142 MPs, média de uma a cada 5,7 dias. Proporcionalmente ao tempo de governo, José Sarney fez em média uma MP a cada 5,8 dias de mandato e Michel Temer, uma a cada 6,7 dias. Dilma Rouseff editou, em média, uma MP a cada 9,1 dias. Já Luiz Inácio Lula da Silva editou, em média, uma MP a cada 6,8 dias e Fernando Henrique Cardoso, uma a cada 7,8 dias. Embora não tenha estudos mais profundos sobre a associação entre edição de MPs com maiorias legislativas ou fidelidade partidária, podemos aferir que há um certo padrão de edição pelos presidentes que pode ser conjugado com suas capacidades de coalisão ou com a falta de barreira legal para uso do recurso legislativo.

Nota-se que Fernando Collor de Mello e Dilma Rouseff são os presidentes que proporcionalmente mais esperaram para enviar medidas provisórias ao Congresso Nacional, uma a cada 10,4 dias e uma a cada 9,17 dias, respectivamente. O que pode ser

associado diretamente à falta de coalizões majoritárias e coordenação legislativa de sucesso desses presidentes, que culminaram em seus afastamentos definitivos de mandatos depois de processos de impeachment.

O presidente Fernando Collor nunca teve relações amistosas com o Congresso Nacional e começou o mandato presidencial sem base aliada sólida (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997), e ainda sim ao tomar posse editou quase 30 medidas provisórias sobre estabilização econômica. Como é permitido o emendamento em função da Resolução nº1/89, muitos parlamentares, principalmente os do PMDB, queriam reformular os dispositivos através de emendas, mas o presidente vetava algumas e resistia fortemente em outras. Esses confrontos se intensificam, “Em fins de maio, o PMDB e os demais partidos de oposição derrotaram o governo, rejeitando as MPs 184 e 185 em votações apertadas. Demonstrando sua decisão de passar por cima das resistências do Congresso, Collor reeditou a MP 185, que recebeu o número 190” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997, p. 141). O resultado desses embates com a bancada pmdbista da Câmara isolou o presidente, que reduziu de forma drástica a edição de medidas provisórias.

Durante o seu mandato, a presidente Dilma Rousseff atravessou um processo gradual que culmina na potencialização de conflitos em sua coalizão governista. Os fatores institucionais próprios das medidas provisórias, com falta de gerência de governabilidade da presidente, somaram-se com a quebra da base capitaneada por Eduardo Cunha no fim do segundo mandato da presidente e o fortalecimento de uma oposição substantiva. É possível perceber que depois das manifestações de 2013 e da aceitação da denúncia por crime de responsabilidade fiscal, a presidente edita menos MPs, corroborando com o entendimento que nos momentos de conflitos esses dispositivos são evitados (BEDRITICHUK, 2017).

Com a vedação da reedição, surge outro problema que se tornou igualmente latente e preocupante, e com o passar dos anos fortaleceu o desequilíbrio institucional do Senado em função da ausência de mecanismo de controle no prazo de vigência do dispositivo. Quando as MPs chegavam ao Plenário do Senado, a casa alertava sobre a falta de tempo hábil para revisar o texto aprovado pela Câmara, e acabava por delegar seu poder legislativo não alterando o texto. Esse cenário provocou a necessidade de uma nova alteração do regime de tramitação que foi defendida por vários senadores nesse período, como veremos mais adiante.

A Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, regulamentou os prazos para que as casas tivessem oportunidades justas e equilibradas de discussão. No entanto, devido agenda interna de cada casa, poucas medidas provisórias cumpriam suas deliberações antes da prorrogação, que é automática e invalida o sobrestamento da pauta muitas vezes (SANTOS, 2008). Atualmente, na Câmara dos Deputados, a matéria só tranca a pauta depois que é lida em Plenário, não importando os prazos fixados na Resolução do Congresso Nacional.

Essa reclamação sobre a tramitação foi muito difundida por todos os presidentes do Senado depois de 2002 e deu origem a uma relação conflituosa entre as casas legislativas. Desde da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, o Senado empossou sete presidentes, sendo eles: Ramez Tebet (MDB/MS), Jose Sarney (MDB/AP), por dois mandatos, Renan Calheiros (MDB/AL) por três mandatos, Tião Viana (PT/AC), Garibaldi Alves (MDB/RN), Eunício Oliveira (MDB/CE) e David Alcolumbre (DEM/AP). Desses, não teve nenhum que não reclamou dos prazos que são facultados aos senadores para deliberarem e revisarem as medidas provisórias.

Ramez Tebet (MDB/MS) presidiu o Senado de 2001 a 2003, e embora não tenha contribuído para as críticas com relação aos prazos, pois a EC nº 32 só foi promulgada há quatro três meses do fim do seu mandato, o presidente questionou o excesso da edição de medidas provisórias e principalmente os requisitos de relevância e urgência que eram oferecidos pelo executivo:

Com relação a medidas provisórias, penso inteiramente como V. Ex<sup>a</sup>: está havendo um abuso. Até acrescento, se V. Ex<sup>a</sup> permitir, que a medida provisória representa ora um tiro no pé do Poder Executivo, ora no pé do próprio Poder Legislativo. Dei o exemplo de medidas que, a meu ver, precisam de urgência e relevância. Quanto às dívidas dos agricultores, estão estes sendo penalizados neste País e merecem proteção. Temos lutado por essa causa. O Poder Executivo mandou a matéria. Essa, tudo bem. Créditos especiais, vá lá. São matérias importantes, para consertar nossas rodovias, consertar nossas estradas, cuidar da Bolsa-Renda, tão indispensável a famílias necessitadas e carentes, mas positivamente a legislação está nos obrigando a votar uma medida provisória, por exemplo, que dispõe sobre autorização para a criação do Mercado Atacadista de Energia Elétrica, pessoa jurídica de direito privado, e dá outras providências. Não sei, sinceramente, se isso é objeto de relevância, só sei que, se eu não colocar essa matéria aqui, não posso dar andamento a coisas importantes que tramitam no Senado da República.

Acredito ainda que o que votamos possa servir de experiência, porque isso é um tiro no pé, às vezes atrapalha o Executivo, às vezes nos atrapalha aqui, mas, via de regra, com certeza, está atrapalhando muito os trabalhos do Congresso Nacional.

Pronunciamento de Ramez Tebet no Plenário do Senado, em 22/04/2002.

Depois disso, em pouco tempo apareceu as primeiras deficiências do modelo promulgado e José Sarney foi o primeiro presidente do Senado a reclamar dos prazos que são facultados à casa para deliberação e inaugura o que viria a ser uma máxima dos senadores ao instituto das medidas provisórias. Sarney, presidiu o Senado por quatro mandatos 1995 a 1997, 2003 a 2005, 2009 a 2011, 2011 a 2013, e sempre foi um defensor, assim como Renan Calheiros, do aumento do poder do Senado para aprovação ou revisão plena de medidas provisórias. O próprio Sarney, que editou uma MP a cada 5,8 dias com base no gráfico 1, fez a seguinte declaração em 2010 sobre o processo de destrancamento da pauta do Senado, que impedia que a casa tivesse uma agenda própria “Não podemos deixar a sociedade sob um mar de leis desconexas, incompreensíveis. É um trabalho lento, que estamos começando e vamos acelerar com esse instrumento monstruoso colocado em nosso caminho, que são as MPs, mutilem o Congresso”. (Pronunciamento de José Sarney no discurso de abertura do ano judiciário no STF, em 01/02/2010)

Enquanto Presidente do Senado no biênio 2008-2009, o senador Garibaldi Alves Filho em virtude de inúmeras intervenções dos senadores em Plenário a respeito das obstruções da pauta da casa promovidas pela tempo de vigência das medidas provisórias, chegou a propor uma mobilização da Câmara dos Deputados para que analisasse as MPs em até 45 dias desde duas edição, e também articulou um certo empenho para que fossem alteradas as regras de tramitação, mas sem sucesso.

Depois da promulgação EC N° 32, Tião Viana e Eunício Oliveira foram os únicos Senadores que enquanto ocupavam a função de presidentes do Senado pertenceram ao mesmo partido do presidente da república, o PT de Lula e o MDB de Michel Temer, respectivamente. Mesmo assim não deixaram de reafirmar a fundamental existência de prazo mínimo para que o Senado fizesse a devida revisão do texto que foi aprovado pelos deputados.

Renan Calheiros talvez seja o presidente do Senado que mais reclamou do regime das medidas provisórias que retardaram a votação de projetos internos do Senado e ao longo dos seus três mandatos na presidência da casa (2005 a 2007, 2013 a 2015 e 2015 a 2017) pleiteou a independência e celeridade dos senadores na deliberação das MPs.

Talvez Renan Calheiros se destaque por não renunciar problemas na relação com o Executivo e com a Câmara dos Deputados. Renan sempre detestou que o Senado tivesse uma imagem improdutiva e era conhecido ao apresentar o volume de deliberações que a casa mantinha em sua gestão. Para ele, a demora exclusivamente da Câmara de votar as

medidas provisórias, sempre prejudicou o trabalho do Senado e sua eficiência legislativa. Em 2013, anunciou que o Senado não iria mais votar nenhuma medida que chegasse ao Senado com menos de sete dias para o fim de sua vigência. Porém, a promessa não se concretizou em efeitos práticos.

Sobre todo esse movimento de desgosto dos senadores, o ex-presidente Itamar Franco, pediu atenção do Plenário do Senado para questionar o regime desequilibrado das medidas provisórias, se mostrando indignado com relação as datas que as MPs chegavam na Casa, a paralisia de deliberação na Câmara e os prazos ínfimos que os senadores tinham para deliberar:

Esta é uma prática que se repete lá se vão quase 10 anos desmoralizando o Poder Legislativo, o instituto das Medidas provisórias, e toda legislação à respeito delas, que nós mesmo produzimos. Os resultados dessa prática são, a meu ver, nefasto, para o Senado, e conseqüentemente para o parlamento. Vejamos, senhores Senadores e senhoras Senadoras, o Senado não mais indica um relator para medidas provisórias. Efetivamente o relator original é sempre um deputado, cabendo a está casa o relator-revisor. Quase sempre indicado com a função de homologar o trabalho do colega da Câmara. O Senado não tempo para deliberar, Senhor presidente. Não conseguimos sequer questionar o pressuposto de urgência e relevância. Quer dizer, então da adequação financeira ou orçamentária. Ainda que se pudesse analisar nada poderíamos fazer para sanar qualquer eventual problema, nem mesmo aquelas emendas, flagrantemente alheias ao tema original, proposto pela Executivo podem ser tocadas. Se fizermos qualquer alteração à matéria poderá voltar à Câmara e isso significaria o fim da Medida Provisória...

Pronunciamento de Itamar Franco no Plenário do Senado, em 22/04/2002.

Como podemos observar, os representantes do Senado Federal nunca deixaram de se posicionar contrários ao excesso de medidas provisórias editadas pelo executivo e a falta de prazo de deliberação do Senado da República. Essas constantes desavenças abriram espaço para relações conflituosas entre as casas e entre o Senado e a Presidência da República, que culminaram num esgotamento do regime. O Senador David Alcolumbre, atual presidente do Senado até 2022, depois de episódios, que em sua visão, subtraíam o poder legislativo da casa, resgatou todos esses debates sobre prazo de deliberação acordando com a Câmara a aprovação de um novo sistema que veremos com mais detalhamento no próximo capítulo.

É certo que num ambiente bicameral cada casa carrega com si a vontade de ser a protagonista do poder legislativo. Essa afirmação, no entanto, não nos ajuda a entender por que o instituto das medidas provisórias atribuiu ao Senado um papel secundário no legislativo, e por que não dizer, um papel secundário na própria coalizão. Esse sentimento de descrédito e subtração do papel institucional de revisão dos senadores não aparecem, ao menos do que se tenha notícias, em outros tipos de deliberações.

A comparação com outras proposições exige cautela, mas é válido ressaltar que em 2008, Paulo Araújo analisou os PLs, PLPs e PECs que foram objeto de deliberação no Senado Federal entre 1989 e 2004. Todos os projetos que nesse período passaram pela Casa Alta foram considerados pelo autor, no entanto, a maior atenção foi dada às proposições que alcançaram a etapa de revisão, isto é, as proposições iniciadas na Câmara e enviadas ao Senado e vice-versa. Os dados mostraram que as duas Câmaras atuam para filtrar as matérias a serem enviadas à revisão, mas o Senado apresenta percentual de retenção muito menor do que a Câmara dos Deputados.

Já em outro estudo datado de 2018, Almeida analisa o destino das emendas revisoras ou substitutivos dos Deputados Federais aos projetos dos Senadores. Ao avaliar 172 projetos que sofreram algum tipo de emendamento entre 1999 a 2014, o autor percebeu que a maior parte dos projetos que são revisados pela Câmara e voltam para a casa de origem (Senado) são aprovados ou aprovados parcialmente (68,6%) e apenas 11,6% tem as alterações rejeitadas. Dessa forma, podemos afirmar que quando se trata de outras proposições o Senado não tem uma posição retencionista e nem discordante pois costuma acatar em diferentes graus do que a outra Câmara decidiu.

Para esse trabalho há uma clara diferença de conteúdo propositivo em relação ao trabalho de Almeida (2018) e Araújo (2008), uma vez que nenhum deles avalia o comportamento congressual na deliberação de MPs ou apresentam a queixa dos senadores por não exercerem efetivamente seus papéis institucionais de revisão. No caso das medidas provisórias, como já apontamos, o Senado costumeiramente tem apenas uma oportunidade de revisar o texto, e na maioria das vezes como iremos observar, não altera para que a MP possa virar lei definitiva sem caducar. Vejamos no capítulo seguinte a proporção efetiva dos senadores na deliberação das medidas provisórias que comprovam esse quadro de desfavorecimento, sem, no entanto, colocar a Câmara dos Deputados em comparação.

### **CAPÍTULO 3: Produção legislativa das medidas provisórias em Plenários**

Nossa hipótese principal (H1), em base à discussão teórica prévia supõe que existiria uma preponderância da Câmara dos Deputados, ou melhor, uma ausência de desempenho do Plenário Senado no processo de deliberação de medidas provisórias. O objetivo central desse capítulo é ter insumos para atribuir legitimidade a queixa dos Senadores que são penalizados, segundo eles, pelo prazo de tramitação e por isso não costumam interferir no texto aprovado pelos deputados.

Para isso, foram arrolados os resultados de deliberação das 834 MPs que foram editadas após a promulgação da Emenda Constitucional de nº 32 e da aprovação da Resolução do Congresso Nacional nº 01 de 2002, que juntas realizam seus efeitos práticos a partir de 08 de maio de 2002. Dessa forma, o período coberto por esse estudo tem início com a edição da MP nº 36, que abre crédito extraordinário em favor da Justiça do Trabalho e do Ministério da Integração Nacional, editada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 9 de maio de 2002, até a MP nº 869, que dispõe sobre a proteção de dados pessoais e cria a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, editada pelo presidente Michel Temer em 28 de dezembro de 2018. Foram ainda desconsideradas as medidas provisórias editadas pelo presidente Jair Bolsonaro por se encontrarem atualmente em estágio de tramitação.

Para essa pesquisa, também serão desconsiderados os resultados da comissão mista, não só porque a intenção é avaliar se os senadores aplicam seu papel revisor ou apenas homologatório do trabalho feito pelos deputados federais em Plenário, mais também porque só os plenários possuem a competência de rejeitar esses dispositivos. Diante disso, foram destacadas: 1º) O resultado geral das MPs; 2º) qual processo foi bicameral foi estabelecido para as MPs que foram convertidas; 3º) a casa que rejeitou mais MPs; e 4º) a casa em que as MPs perderam a vigência.

Como dito acima, entre maio de 2002 a dezembro de 2018 foram editadas 834 medidas provisórias que se dividem pelo restante do governo de Fernando Henrique Cardoso, e nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. No quadro a seguir podemos averiguar a situação final das medidas provisórias que foram editadas no Brasil posteriores a Emenda Constitucional nº 32.

## Quadro 04 -

## Situação Final das Medidas provisórias editadas no Brasil posteriores a EC 32

<b>Situação Final</b>	<b>MPs Editadas</b>	<b>Porcentagem</b>
Convertidas em lei	655	78,54 %
Sem eficácia	128	15,35 %
Rejeitadas	30	3,60 %
Outros	21	2,52 %
<b>TOTAL</b>	<b>834</b>	<b>100,00 %</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados nos relatórios de tramitação do Congresso Nacional.

Nota-se que as medidas provisórias são convertidas em lei com alta frequência (78,54%). Essa conversão definitiva em ato legal pressupõe a análise obrigatória pelos dois plenários e pode ser por promulgação (quando não há alterações ao texto editado pelo Executivo) ou na forma de projeto de lei de conversão (PLV) para sanção do Presidente da República. Em contrapartida, o segundo resultado mais constante que se apresenta é a perda de vigência, ou seja, quando foram transcorridos os 120 dias de tramitação, mas as MPs não conseguiram ser votadas nesse período pelos dois Plenários, o que equivale a 15,35% da MPs. Ainda com base no gráfico 5, a rejeição de medidas provisórias não costuma ser habitual na deliberação dos dispositivos. Desde maio de 2002, apenas 3,60% foram rejeitadas, o que equivalente a 30 MPs de um total de 834. Devido à baixa frequência das medidas provisórias que foram revogadas e prejudicadas foi necessário classificá-las com “outros”, que somam 2,52%. Esses casos serão desconsiderados para as próximas análises uma vez que essa pesquisa foca nos resultados das medidas provisórias que convertidas em lei, rejeitadas ou as que perderam a vigência, ou seja, as que tiveram tramite legislativo e resultado com base em votação ou ausência dela. Ademais, como a revogação é um ato que compete ao presidente da república, não há a intenção aqui de ter algum aporte em relação ao desempenho legislativo que os congressistas dedicaram a essas MPs.

Ainda sobre o cenário apresentado no quadro 4 é possível confirmar e concordar com a literatura tradicional (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1997; PEREIRA, POWER e RENNO, 2007; CAREY e MONEY, 1998) de que as medidas provisórias se caracterizam como um instrumento legislativo valioso para o executivo uma vez que quase 80% das MPs que são enviadas ao Congresso são transformadas definitivamente em lei, por mais que sofram algum tipo de emendamento ou adequação na análise das casas legislativas. Podemos constatar também que a prática da rejeição não é uma alternativa usada pelos parlamentares, já que o quadro apresenta que os congressistas preferem deixar que a MP perca a vigência ao invés de rejeitá-las, uma vez que os efeitos práticos são ou mesmos.

Vale ressaltar, que nesses dos dois casos, rejeição ou perda de vigência, a constituição prevê em seu art. 62 § 11 que é necessário a edição de um decreto legislativo até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia, para a regulação das relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência. Costumeiramente, o que se conserva é que quase nunca esse decreto legislativo é editado pelo parlamento e as relações jurídicas das MPs são mantidas por decurso prazo. Ou seja, até no cenário em que as medidas provisórias caducam o Presidente da República é fortalecido pois os efeitos jurídicos praticados durante sua vigência tendem a não serem revistos pelo parlamento.

Embora o quadro 4 apresente de forma ampla quais são resultado das medidas provisórias nas casas legislativa, ele não nos permite avaliar a capacidade de interferência do Senado ao exercer seu papel revisor. Vejamos nos quadros seguintes como se comporta a Casa Alta brasileira analisando separadamente as MPs que são convertidas, rejeitadas ou as que perderam a vigência. Na situação a seguir estão dispostas as MPs que foram convertidas em lei (78,54%).

#### Quadro 05

Situação anterior das Medidas provisórias que foram convertidas em lei

<b>Situação</b>	<b>MPs Convertidas</b>	<b>Porcentagem</b>
Inalteradas pelo Senado	558	85,19%
Alteradas pelo Senado	97	14,81%
<b>TOTAL</b>	<b>655</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados nos relatórios de tramitação do Congresso Nacional.

Nesse quadro podemos dar respostas claras a insatisfação dos senadores quando votam as medidas provisórias. Nesses 17 anos dos dispositivos legais que regulam as MPs, nota-se que 85,19% das medidas provisórias que foram convertidas em lei não foram alteradas pelo Plenário do Senado, e conseqüentemente, foram encaminhadas diretamente para sanção presidencial. Essa porcentagem equivale a 558 medidas que tiveram a homologação do texto aprovado pela Câmara sem a necessidade de voltar a essa mesma casa com emendas ou substitutivos.

O Senado discorda do texto aprovado pelos deputados em 97 casos, o que equivale a 14,81% das medidas provisórias que foram convertidas em lei. Nesses casos, essas MPs sofreram algum tipo de emenda ou alteração por parte dos senadores e tiveram que retornar ao Plenário da Câmara dos Deputados para uma segunda análise. Os dados supõem que para as medidas provisórias que são convertidas em lei há normalmente a aprovação dos textos pelos senadores sem precisar de uma reavaliação dos deputados. Essa baixa frequência em relação as que não são alteradas pelos senadores poderia originar a suspeita de uma visão alternativa de que as medidas provisórias já saem do Plenário da Câmara com uma redação que agrade tanto o executivo, quanto os senadores, e conseqüentemente, não se faria necessário mudar qualquer artigo referente ao mérito, a constitucionalidade, os aspectos orçamentários e financeiros.

Mas como podemos observar no pronunciamento de Itamar Franco destacado no capítulo anterior, uma das reclamações dos senadores é nesse ponto – a capacidade institucional limitada da casa por não poder oferecer emendas ou substitutivos que impliquem na perda de vigência da MP. Portando, caso houvesse uma previsão constitucional que garantisse tempo para revisão, possivelmente os resultados seriam outros, mas de qualquer forma não parece uma frequência tão alta quanto imaginávamos. Portanto, podemos aferir que para não assumirem os custos políticos que seriam originados com a perda de vigência da medida provisória, os senadores não propõem emendas de alteração as redações dos deputados.

Com dito anteriormente, o Congresso não costuma rejeitar medidas provisórias, mas quando rejeita se faz necessário entender melhor as dinâmicas das casas. O próximo quadro destaca a casa legislativa que as MPs foram rejeitadas:

## Quadro 06

## Casa Legislativa que as Medidas provisórias foram rejeitadas

<b>Situação</b>	<b>MPs Rejeitadas</b>	<b>Porcentagem</b>
Rejeitadas pela Câmara	18	60%
Rejeitadas no Senado	12	40%
<b>TOTAL</b>	30	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados nos relatórios de tramitação do Congresso Nacional.

No quadro 4, apresentamos as medidas provisórias que foram rejeitadas (3,60%) e constatamos que isso não costuma ser a prática habitual do parlamento. Nesse quadro acima, analisamos só as MPs rejeitadas e ele mostra que o quadro não é tão desfavorável para o Senado. Podemos perceber que embora a Câmara dos Deputados tem produção de rejeição maior do que a do Senado, 60% contra 40%, não são valores que permitem inferir que há uma distância enorme entre as duas casas.

De acordo com Resolução nº 01/2002, apenas os Plenários têm a prerrogativa de rejeitar medidas provisórias. Desse modo, por mais que o parecer da Comissão Mista seja pela rejeição da MP, ele é apenas orientativo, pois os Plenários podem simplesmente abandonar o texto da comissão e mudarem na deliberação das MPs. Vale ressaltar que nos casos de rejeição não é obedecido o princípio Navette, e dessa forma, se qualquer um dos Plenários rejeitar a MP, ela será arquivada. Com essa previsão regimental, podemos constatar que se a Câmara dos Deputados optar pela rejeição da MP, o Senado não tem prerrogativa de casar essa decisão porque nem chega a analisar a MP. Da mesma forma, caso a Casa Alta opte pela rejeição da matéria, mesmo ela sendo objeto de aprovação pelos deputados, será arquivada, não cabendo à Câmara nenhuma previsão regimental para analisar a rejeição ou sua posição original pela aprovação.

No último quadro, analisamos as medidas provisória que não foram votadas pelos dois plenários, e conseqüentemente, foram consideradas sem eficácia por decurso prazo.

## Quadro 07

## Casa Legislativa que as Medidas provisórias perderam a vigência

<b>Situação</b>	<b>MPs Sem Eficácia</b>	<b>Porcentagem</b>
Caducaram antes de ir ao Senado	110	85,94%
Caducaram no Senado	18	14,06%
<b>TOTAL</b>	128	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados nos relatórios de tramitação do Congresso Nacional.

Em síntese, ao se tratar apenas das medidas provisórias que perderam sua vigência por decurso prazo (15,35%), observa-se que a grande maioria dessas (85,94%) caducaram antes de ir para o Senado, ou seja, a Casa Alta nem chegou a discutir a medida. Essa alta frequência também vai ao encontro da reclamação dos senadores em relação ao desempenho legislativo da Casa Alta e sua falta de controle nos prazos das MPs, uma vez que se a Câmara dos Deputados não pautar a MP, o Senado é impossibilitado de deliberar.

Ademais, apenas 14,06% caducaram na Casa Alta, depois da análise e aprovação da Câmara dos Deputados. Aqui não se procurou estudar os motivos da perda de vigência, pois muitas vezes as casas concordam em esperar que a medida perca a vigência ao invés de rejeitá-las, uma vez que os efeitos jurídicos dessas MPs são feitos durante sua vigência, não sendo necessário que se ultime a aprovação. Isso aconteceu recentemente com a MP 855, que tratava da privatização das subsidiárias da Eletrobrás, que perdeu a vigência sem ter sido votada. A transferência do controle das distribuidoras privatizadas teve seus contratos firmados durante o período de vigência da MP. Portanto, não foi necessário aprovação e nem o esgotamento do prazo para cancelar a privatização. Mesmo com essas informações, ainda não temos dados que comprovem concretamente ou associem os verdadeiros motivos da perda de vigência das MPs, ou seja, se as casas tiveram um papel institucional passivo ou ativo para que os dispositivos caducassem.

Por fim, cabe destacar que embora não tratemos nessa pesquisa de colocar as casas em perspectiva comparada para avaliar a produção legislativa e sim avaliar se o Senado é tão prejudicado quanto diz, é possível afirmar que a Casa Alta não costuma ter uma posição discordante dos textos de medidas provisórias, mas que se pudesse ter prazos fixamos para deliberação iria corrigir as imperfeições aprovados pelos deputados ou propor emendas. Essas constatações vão ao encontro dos achados de Rubiatti (2017), Almeida (2018) e Araújo (2012) quando avaliam a capacidade de revisão da segunda casa

com outras proposições. Temos ainda razões para acreditar que esse número não é menor com base na queixa apresentadas pelos senadores em relação ao prazo de vigência.

Embora o valor de inalteração seja expressivo (66,1%), há sim um desequilíbrio institucional que beneficia a Câmara controlar os prazos de deliberação. Portanto, se somarmos as vezes que o Senado demonstrou claramente seu papel institucional, ou seja, rejeitando medidas provisórias (1,44%) e as vezes que foram alterados os textos em Plenário das MPs Convertidas em lei através de emendas (11,3%), podemos afirmar que o Senado não consegue exercer, de forma efetiva, o seu papel institucional de revisão ou veto nos textos das MPs que foram aprovados pela Câmara.

Todos esses resultados não haviam sido capazes de alterar o regime de medidas provisórias para equilibrar o Senado da República na deliberação. Embora a insatisfação seja recorrente de legislatura em legislatura, foi necessário um grupo coordenado de senadores que optaram por não adiar a discussão ao aprovarem a PEC 70/2011.

Com prazos específicos, a PEC trata do novo instituto das medidas provisórias e passa a vigorar com a garantia constitucional de efetiva participação das Casas Legislativas e principalmente dos senadores na elaboração de produção legislativa, de forma que: as MPs serão apreciadas pela comissão mista no prazo de quarenta dias; em seguida a Câmara dos Deputados terá um prazo de outros quarenta dias para deliberação da matéria; e por fim, será garantido ao Senado Federal o prazo de trinta dias, contados do segundo dia útil seguinte à aprovação pela Câmara dos Deputados.

Caso o Senado ofereça emendas ao texto aprovado pelos deputados, a MP retorna à Câmara para revisão por um prazo de dez dias. Caso os prazos sejam desrespeitados a medida provisória entrará em regime de urgência sobrestando todas as demais deliberações na casa que esteve até que se ultime a votação. Com a alteração no rito, o Senado Federal terá um prazo razoável para estudar e debater as MPs, além de poder realizar concretamente seu papel revisor, com a possibilidade de alterar o texto ou oferecer emendas caso seja necessário.

A seguir, apresentaremos um caso enfatizando como o controle do prazo de vigência pela Câmara dos Deputados impede que o Senado Federal altere o texto aprovado pelos deputados sob a pena da MP perder a vigência.

## ESTUDO DE CASO

A MP 870 foi a primeira editada pelo presidente Jair Bolsonaro e tratou da reorganização administrativa do governo federal ao reposicionar ministérios, conselhos e autarquias. Entre as alterações mais polêmicas estava a transferência do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) do Ministério da Economia para o Ministério da Justiça e Segurança Pública, assim como era à vontade o presidente Bolsonaro e do ministro da pasta, Sérgio Moro. O Conselho é o órgão público que investiga indícios de lavagem de dinheiro e financiamento de atividades ilícitas.

Na MP 870, dos 120 dias corridos para apreciação, 94 dias foram utilizados na fase da Comissão Mista, sendo 65 dias gastos só para a instalação da comissão e 29 dias de apreciação efetiva pelo colegiado. A MP então ficou durante 20 dias na Câmara dos Deputados e chegou ao Senado Federal faltando 6 dias para o decurso do prazo. Somado a isso, as constantes crises de articulação da base aliada com o chamado centrão, fez com que a medida provisória recebesse seu relatório com as seguintes alterações: A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) voltava para o Ministério da Justiça; e o COAF foi transferido para Economia, saindo da ossada do Ministro Moro. O episódio causou uma série de tentativas da própria base aliada para reestabelecer o texto editado pelo presidente tanto no Plenário da Câmara dos Deputados, como no Plenário do Senado.

Prestes a perder a validade, a bancada do Partido Social Liberal (PSL), sigla do Presidente da República, lideradas pelo Senador Major Olímpio e o líder do governo, Senador Fernando Bezerra, tentaram reverter o texto original da MP. A disputa em torno do texto necessitou da intervenção do presidente do Senado, David Alcolumbre, que ponderou aos senadores que a insistência em alterações do texto aprovado pelos deputados traria a perda da vigência da medida, e conseqüentemente, todos os ministérios, autarquias, conselhos que foram reconfigurados desde da posse de Bolsonaro iriam voltar a estrutura do antigo governo, o de Michel Temer. Como havia o risco de não haver sessões suficientes para finalizar a deliberação, a base aliada do governo no Senado Federal foi vencida e a primeira medida provisória do governo Bolsonaro, repetiu a sina da maioria das outras - foram aprovadas pelos Senadores sem emendas, mas com muitas objeções ao regime das medidas provisórias em vigor desde da emenda constitucional nº 32. Esse cenário apresentando na forma da MP 870, além de confirmar os achados da pesquisa, ilustram bem o típico comportamento de ausência senatorial nos textos das MPs e as insatisfações dos senadores em relação ao antigo regime.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel revisor das Câmaras Altas foi uma das principais justificativas dos estudiosos do bicameralismo contra os sistemas unicamerais. Ao longo do tempo foi possível observar no Brasil que a capacidade legislativa do Senado e da Câmara não serviram necessariamente como ponto de veto ou revisão, uma vez que o nível das proposições que eram enviadas para sanção sem uma segunda análise das casas de origem era alto. Talvez essa seja mais uma das características das casas legislativas brasileiras.

Ademais, o caso brasileiro nesse ambiente é favorecido ao conjugar simetria e incongruência com base no principal elemento definidor de sua existência, o papel revisor. De forma que, como o Senado tem poderes substanciais no aparato institucional brasileiro e funções equilibradas com a Câmara era esperado que o nível de discordância fosse maior.

Quando avaliamos as medidas provisórias o quadro permanece acentuado, porém essa capacidade de concordância no Senado parece estar associada ao prazo de vigência, e conseqüentemente, a uma insatisfação generalizada com a falta de tempo hábil para revisar e mais ainda, a impossibilidade de oferecer correções ao texto aprovado pelos deputados.

Esse cenário desfavorável só se tornou transparente a partir de promulgação da Emenda Constitucional nº 32 a partir de 2002, quando são vedadas as reedições. Nesse dispositivo conjugado com a resolução do Congresso Nacional, o Senado perdeu qualquer possibilidade de controle no prazo de vigência e conseqüente perdeu poder de veto e de revisão. Tal fato configura um desequilíbrio institucional que beneficia unicamente a Câmara dos Deputados por ter mais tempo na deliberação. Nesses anos, os presidentes do Senado e os senadores, sempre questionaram a fragilização da legislação da MPs nesse ponto.

Notamos que realmente a Câmara Alta não costuma reter, rejeitar ou alterar as redações dos textos de medidas provisórias aprovadas pelos deputados: 66% das MPs que foram convertidas em lei não foram objeto de alteração pelos senadores. Essa capacidade de “revisar” e não alterar é substancial e mostra que de alguma forma que as queixas dos senadores quanto ao regime de deliberação dos dispositivos não são infundadas. Ao mesmo tempo, não podemos demonstrar que sempre os senadores tenham emendas ao texto aprovado pelos deputados, mas aferir que se a Casa Alta tivesse um prazo fixo para revisar e devolver à Câmara com alterações esses resultados não seriam tão constantes.

Nesses 17 anos sem mudanças nos regimes das MPs, o assunto sempre retornava aos debates senatoriais quando as medidas provisórias chegavam ao Senado às vésperas do esgotamento do prazo, obrigando os parlamentares a votarem a MP apenas para evitar o vencimento. Essas queixas tradicionais, os ataques entre poderes e desequilíbrios na coalizão, levaram a uma queda do regime das medidas provisórias. Pela primeira vez o Senado terá um prazo fixado 30 dias na constituição para deliberarem, revisarem ou proporem emendas às MPs.

A PEC já foi aprovada pelas duas casas, mas ainda não temos nenhuma MP que tramitou no novo regime e tempo para avaliar se nova emenda constitucional será de fato eficiente a ponto de mudar o quadro anterior. É uma alteração importante pois ao mudar o regime, muda a relação entre as casas e muda a relação com o executivo. Agora, o Senado terá mais uma característica para se afirmar no legislativo com casa de efetiva revisão.

Embora ainda exista uma gama de problemas oriundos do regime das medidas provisórias que não foram explorados, tais como qual prazo seria de fato aceitável para a deliberação de MPs ou qual o peso da Comissão Mista nesse ambiente, esse estudo ampliou o debate sobre os verdadeiros alcances das casas legislativas, em especial do Senado Federal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, v.31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ALMEIDA, P. A. P. O Destino das Emendas dos Deputados Federais aos Projetos do Senado. *Rev. FSA, Teresina*, v.15, n.4, art. 4, p. 64-81, jul./ago. 2018.
- AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das MPs. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002, p. 5-38.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte*. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.
- \_\_\_\_\_. Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos Senadores brasileiros, 1989-2006. 2011.
- \_\_\_\_\_. Bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Política e Sociedade*, v. 11, n. 21, Florianópolis, 2012.
- BALERA, Felipe Pentead. Medida Provisória: o controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo Congresso Nacional e pelo STF. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 14, n. 1, p. 25-52, 2009.
- BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. Da popularidade ao impeachment : medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma / Rodrigo Ribeiro Bedritichuk. – Brasília : Senado Federal, 2017. 216 f. : il. – (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal)
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Diário Oficial da União. [[Links](#)]. Acesso em: 02 de junho de 2019.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019. Brasília, 2019. Diário Oficial da União. [[Links](#)] Acesso em: 02 de junho de 2019.
- \_\_\_\_\_. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC), suplemento 62.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Emenda Constitucional nº 472, de 1997. Disponível em: [[Links](#)]. Acesso em: 12 jun. 2017.
- CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta?. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 13, n. 37, p. 149-184, 1998
- CHASQUETTI, Daniel. (2001), "Democracia, Multipartidarismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación", in J. Lanzaro (org.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires, Clacso, pp. 319-359.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- COMPARATO, Fábio Konder. A questão política nas medidas provisórias: um estudo de caso. *Boletim dos procuradores da República*, n. 36, p. 3-9, abro 2001.
- FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo. *Revista Chilena de Derecho*. Vo1 24 NO 2, pp. 277-313 (1997). El Senado en el derecho comparado'.

FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. 1997a. "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?". *Novos Estudos - CEBRAP*, No. 47. [\[Links\]](#)

\_\_\_\_\_. (1998), "Bases Institucionais do Presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*. 1998, n.44, pp.81-106. [\[Links\]](#)

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Medida provisória, a vontade solitária do Executivo. *Correio Braziliense*, Brasília, 26 jun. 2000. *Caderno Direito e Justiça*.

GOMES, Fábio de Barros Correia. *Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

LEMOS, L. B.; LLANOS, M. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. In: LEMOS, L. B. (Org.) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.

LIJPHART, A. *As democracias contemporâneas*. gradiva: Lisboa, 1989.]

LIJPHART, A. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINZ, Juan J. (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", in J. J. Linz e A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (vol. 2). Baltimore, The Johns Hopkins University Press. [\[Links\]](#)

LLANOS, M. *El Bicameralismo en América Latina*. Arbeitspapier n. 5. Hamburg: Institut für Iberoamerica-Kunde, 2002. [\[Links\]](#)

LLANOS, M. SÁNCHEZ LÓPEZ, FRANCISCO. *Bicameralismo, Senados y Senadores en el Cono Sur latino-americano*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2006.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. *Coesão e disciplina partidária no Senado Federal*. Dados [online]. 2011, vol.54, n.2, pp.289-318.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Medidas provisórias: controles legislativo e jurisdicional*. São Paulo: Síntese, 2000.

PATTERSON, S. e MUGHAN, A. (Orgs.) *Senates: Bicameralism in the Contemporary world*. Ohio State University Press, 1999.

PEREIRA, Carlos; POWER, Thimoty; RENNÓ, Lúcio. *Presidentes, poderes de agenda e as conseqüências imprevistas da Reforma das MPs*. In: NICOLAU, Jairo; POWER, T. (Orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: IUPERJ. Ed. UFMG, 2007, p. 75-96.

REYNOSO, Diego. *La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina*. *Perf. latinoam.*, México, v. 18, n. 35, p. 105-144, jun. 2010.

RUBIATTI, Bruno de Castro. *Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro*. *Revista brasileira de ciência política*, Brasília, n. 23, p. 35-74, ago. 2017.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. *Medidas provisórias: Constituição Federal e Resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional*. Brasília: Editora Vestcon, 2008.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Os poderes da Câmara Alta nos Estados federais*. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 63, n. 1, p. 41-63, 2018.

SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. (1992), Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics. Nova York, Cambridge University Press.

TSEBELIS, g.; MONEy, j. Bicameralism. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

#### Sites consultados

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 10 junho 2019.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 junho 2019.