



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Marlon Foguel

## **O protagonismo final das Casas Legislativas no bicameralismo brasileiro**

Brasília  
2022



Marlon Foguel

## **O protagonismo final das Casas Legislativas no bicameralismo brasileiro**

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

**Orientador: Prof. Dr. Tiago Ivo Odon**

Brasília

2022



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Marlon Foguel

## **O protagonismo final das Casas Legislativas no bicameralismo brasileiro**

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

Aprovado em Brasília, em 12 de dezembro de 2022 por:

### **Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Tiago Ivo Odon  
Senado Federal

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva  
Senado Federal



## O protagonismo final das Casas Legislativas no bicameralismo brasileiro

Marlon Foguel\*

### RESUMO

A literatura sobre comportamento parlamentar costuma dar pouca atenção a produção legislativa das casas do Congresso Nacional. Quando os estudos abordam essa produção legislativa as atenções se voltam para a relação entre o Poder Executivo versus Congresso e a atuação privilegiada da primeira câmara como casa iniciadora. O trabalho aborda questões envolvendo o presidencialismo de coalizão com foco nas relações do bicameralismo brasileiro, inserindo no debate alguns conceitos como simetria e incongruência, produtividade política, comportamento distributivista e partidário do legislativo e como ocorre o processo legislativo brasileiro no sistema de idas e voltas. Também analisa algumas ferramentas de mensuração sobre a produtividade parlamentar com foco na produção do Senado Federal, em especial como casa revisora.

**Palavras-chave:** Produção legislativa. Senado Federal. Câmara Revisora

### ABSTRACT

The literature on parliamentary behavior usually pays little attention to the legislative production of the National Congress houses. When studies address this legislative production, attention turns to the relationship between the Executive Branch versus Congress and the privileged role of the first chamber as an initiating house. The work addresses issues involving coalition presidentialism with a focus on the relations of Brazilian bicameralism, inserting in the debate some concepts such as symmetry and incongruity, political productivity, distributive and partisan behavior of the legislature and how the Brazilian legislative process occurs in the back and forth system. It also analyzes some measurement tools on parliamentary productivity with a focus on the production of the Federal Senate, especially as a reviewing house.

**Keywords:** Legislative production 1 . Federal Senate 2. Revision Chamber 3.

**Data de submissão:** 01/12/2022

**Data de aprovação:** 12/12/2022

---

\* Economista, profissional da área de relações institucionais especialista nos Poderes Legislativo e Executivo Federal.



## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b>	<b>7</b>
<b>2. O Bicameralismo no Brasil</b>	<b>8</b>
<b>3. O Presidencialismo de coalizão e o poder crescente do Congresso Nacional</b>	<b>12</b>
<b>4. A interação entre a Câmara dos Deputados e o Senado na produção legislativa</b>	<b>18</b>
<b>5. Conclusão</b>	<b>25</b>
<b>6. Referências Bibliográficas</b>	<b>28</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A literatura sobre comportamento parlamentar costuma dar pouca atenção a produção legislativa das casas do Congresso Nacional, e quando estes estudos abordam essa produção as atenções se voltam para a relação Executivo versus Congresso e a atuação privilegiada da primeira câmara como casa iniciadora.

O Brasil adota o sistema bicameral do tipo federativo, onde o Poder Legislativo é composto por dois órgãos distintos: a Câmara dos Deputados, composta por representantes do povo, e o Senado Federal, composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal. Nesta divisão o Senado sempre foi considerado na literatura especializada como uma casa cooperativa e moderada, porém, os perfis dos Presidentes da Câmara e do Senado nos últimos anos vem demonstrando uma certa rivalidade no protagonismo legiferante das casas.

Toda a discussão que culminou nessa pesquisa foi uma matéria do jornal O Globo de 14/04/2020, em que o presidente do Senado, Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), anunciava que em retaliação ao presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), ele não votaria projetos aprovados pelos deputados: "Vai ser agora o princípio da reciprocidade". Este episódio retratava a queda de braço entre os dois chefes do Legislativo.

Quando a discussão entre os Presidentes do Senado e da Câmara chegam na mídia mostra como a situação do equilíbrio de poderes chegou numa situação de atrito que pode levar ao imobilismo das agendas parlamentares, por isso, este trabalho pretende fazer uma revisão na literatura sobre a produtividade legislativa e o protagonismo no bicameralismo brasileiro, e frente aos dados de produção legislativa responder se realmente a ameaça em não pautar projetos de outra casa estaria acontecendo.

Para Rubiatti (2018), estudar as estratégias de interação entre a Câmara dos Deputados e o Senado se justifica uma vez que, ao se formar um sistema bicameral incongruente e simétrico, seria esperado que houvesse algum grau de discordância entre as duas câmaras legislativas, já que seus corpos legislativos seriam selecionados de formas diferentes e, ao mesmo tempo, ambas as câmaras apresentariam poderes semelhantes dentro do processo decisório.

Para isso, na primeira parte deste trabalho será apresentada a discussão sobre o bicameralismo no Brasil, e alguns conceitos como simetria e incongruência, produtividade política, comportamento distributivista e partidário do legislativo e como ocorre o processo legislativo brasileiro no sistema de idas e voltas.

Na segunda parte faremos a uma breve discussão sobre o presidencialismo de coalizão e o poder crescente do congresso nacional, com a apresentação de alguns dados coletados na literatura especializada que comprovam o aumento do protagonismo do legislativo na aprovação de leis e a diminuição da quantidade de projetos de leis aprovados do poder executivo, culminando com a debate se este protagonismo é motivado pela recusa dos últimos governos em construir uma base de apoio perene no Congresso Nacional.

Na terceira parte do trabalho vamos analisar o debate sobre a interação entre a Câmara dos Deputados e o Senado na produção legislativa, o poder de emendamento das casas revisoras, poder de veto e outras possibilidades de obstrução, bem como apresentar novos dados sobre a produção dos autores de matérias aprovadas pelo Congresso para podermos analisar se realmente a ameaça do Presidente do Senado em não pautar projetos foi concretizada e se funcionou como entrave no processo decisório.

Por fim, na última parte concluiremos se todo o debate levantado pela entrevista do Presidente do Senado não foi uma forma de buscar um papel de iniciativa nas relações institucionais, remodelando as ferramentas de que dispõe para se manter influente num momento de grande rivalidade institucional.



## 2. O BICAMERALISMO NO BRASIL

Grande parte da literatura entende que para se ter uma democracia consolidada é importante que se tenha um Legislativo fortalecido. Uma organização fortalecida é uma organização institucionalizada (Amaral, 2009, pg.20).

O Brasil adota o sistema bicameral do tipo federativo, onde o Poder Legislativo é composto por dois órgãos distintos: a Câmara dos Deputados, composta por representantes do povo, e o Senado Federal, composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal. Para Rubiatti (2018), este sistema bicameral é classificado como um sistema forte que conjuga simetria e incongruência, uma vez que ambas as casas possuem capacidade semelhante no processo decisório, e cada Casa Legislativa possui uma forma diferente de escolha dos corpos legislativos.

Segundo Araújo (2008), a combinação institucional do presidencialismo à brasileira – divisão de poderes desequilibrada em favor do Executivo, bicameralismo simétrico e incongruente, sistema eleitoral proporcional com lista aberta e multipartidarismo – resulta num padrão decisório complexo. Por isso, a dinâmica institucional do processo decisório exige o consórcio de um número excessivo de agentes e propicia uma tal distribuição de recompensas políticas que obstruem os acordos políticos nacionais ao invés de viabilizá-los.

No sistema bicameral brasileiro, qualquer deputado ou senador, qualquer comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, o presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os tribunais superiores, o procurador-geral da República e os cidadãos (iniciativa popular), podem apresentar propostas legislativas. Todos os projetos de lei começam a tramitar pela Câmara dos Deputados, exceto quando são apresentados por senador ou comissão do Senado, que nesses dois casos, começam pelo Senado.

Apesar deste poder concorrente, como bem explica Silva e Araújo (2010), no Brasil, o Poder Executivo dispõe de um amplo conjunto de recursos de poder, tornando inequívoca sua predominância na iniciativa de propostas legislativas para a gestão estatal e condução de políticas públicas. O Presidente da República possui exclusividade na iniciativa dos projetos de lei em matérias como a organização da administração federal e o orçamento, a possibilidade de adoção das medidas provisórias, bem como o poder de solicitar urgência da tramitação de uma determinada matéria.

Mas ao mesmo tempo que o Poder Executivo é o ator dominante em relação à produção legislativa, Carvalho e Peres (2012, pg.84), discute se o desenho constitucional brasileiro produziria efeitos justamente contrários aos desejáveis, na medida em que teria trazido à arena legislativa uma multiplicidade de atores com poder de veto, dificultando a formação de uma coalizão partidária majoritária coesa e aliada ao poder Executivo, o que exigiria o consórcio de um número excessivo de agentes e de recompensas políticas.

Para alguns especialistas (Ames: 2000, Mainwaring: 1992, 1997, 2001; Linz: 1994, apud Araújo, 2009, pg. 50-51), a combinação institucional do presidencialismo “à brasileira” resulta num padrão decisório indesejável, porque dá excessivo poder de veto às minorias, fragmenta demais o poder político e incentiva estratégias centrífugas, levando à competição entre forças políticas que, para o bem do governo, deveriam se coalizar.

Apesar desta combinação institucional do presidencialismo “à brasileira”, a decisão dos diversos atores internos do Congresso nacional na área política seguiria um padrão racional. Amaral (2009, pg.77), demonstra que mesmo com a irracionalidade alocativa, processos de governo truncados, entraves constantes causados pelo modelo brasileiro, há no Legislativo brasileiro espaço para as duas teorias para compressão de seu comportamento, pois ora o Legislativo enquadra-se na Teoria Distributivista, quando os Deputados estão interessados nas questões pessoais (orçamento, por exemplo), ora o Legislativo enquadra-se



na Teoria Partidária, porquanto os trabalhos legislativos estão ancorados sobre o Princípio da Proporcionalidade Partidária e as atividades dos líderes dos Partidos.

Em artigo publicado na Revista de Informação Legislativa, Magalhães (2010), levanta que se consideradas as teorias sobre comportamento parlamentar e sobre bicameralismo, fica claro que, no Brasil, as instâncias legislativas federais são afetadas por padrões de incentivos distintos.

Para Carvalho e Peres (2012, pg.84), essa teia de relações dedutivas, como um “sistema de incentivos”, estende-se da “forma de governo” às “regras eleitorais”, e sua consequência direta sobre os comportamentos eleitoral e parlamentar consiste no seguinte: para cada projeto em pauta, caberia ao poder Executivo a adoção de estratégias que pudessem angariar apoio da maioria individualizada de deputados necessária a sua aprovação, o que, por sua vez, implicaria um processo contínuo de troca de benefícios paroquialistas, cedidos pelo poder Executivo aos parlamentares, como contrapartida por seus votos favoráveis no plenário.

Apesar destas relações individualizadas, Araújo (2009), mostra que no Brasil, pesquisas nessa área mostraram que os incentivos eleitorais ao comportamento centrífugo dos deputados são mitigados pela organização da Câmara dos Deputados, permitindo concluir que o processo decisório nessa Casa é centralizado em poucos atores e instâncias parlamentares e, ao contrário do processo eleitoral, não deixa muito espaço para estratégias individualistas. Para ter influência política na Casa, é preciso ocupar (ou influenciar quem ocupa) lugares estratégicos nos diversos órgãos colegiados da estrutura parlamentar: a Mesa Diretora, as comissões permanentes, as bancadas e blocos partidários, o Colégio de Líderes e o plenário.

Desses órgãos, destacam-se a Mesa e o Colégio de Líderes, que, juntos, determinam o rito e o conteúdo dos trabalhos da casa legislativa e restringem os espaços para as estratégias particularistas dos parlamentares. Uma vez que tais colegiados têm sua composição e funcionamento definidos em bases partidárias, os partidos se tornam os grandes responsáveis pelas decisões da Casa.

Para superar este varejo de acordos políticos em cada votação que surge a necessidade no modelo brasileiro para a formação de coalizões. Nesse sentido, a formação da coalizão interessa ao Presidente como forma de evitar que setores contrários, como grupos de interesse específicos e a oposição parlamentar dificultem as ações do governo e freiem a tramitação de seus projetos prioritários, por meio dos instrumentos de obstrução de que dispõem os parlamentares, tais como requerimentos de retirada de pauta, apensamentos, envio da matéria para análise em comissão temática, pedidos de vista e requerimentos de votação nominal. (Guimarães, pg. 144).

Para formação destas coalizões os Presidentes da República desde a promulgação da Constituição de 1988 utilizaram-se de dois instrumentos principais para azeitar as relações com o Legislativo, atrair os partidos e formar suas bases de apoio político-parlamentar, quais sejam: as nomeações em Ministérios e órgãos públicos e a liberação de emendas parlamentares.

Carvalho e Peres (2012), apresenta uma discussão sobre a primeira fase de pesquisadores sobre a presidencialismo onde o tema central era governabilidade, entendida como uma espécie de “produtividade política”, mensurada pela quantidade de leis aprovadas em relação às leis apresentadas pelo governo e, evidentemente, pela rapidez de sua aprovação. De acordo com o espírito do debate do período, governar seria aprovar projetos, especialmente projetos de reforma oriundos da coalizão governamental.

Mas essa visão de produtividade política não considerava que no sistema bicameral, a função de eficiência deveria ser considerada como fator preponderante, uma vez que a produtividade do Congresso é produto dos esforços convergentes das duas câmaras para formular as políticas mais adequadas à solução dos problemas em foco, visto que a apreciação



das idas e voltas dos projetos entre as casas criam condições mais favoráveis para um processo deliberativo bem informado e menos sujeito a equívocos. Essa eficiência tende a produzir decisões com a melhor qualidade possível, dentro das possibilidades dadas pelos interesses políticos em cena.

Outro fator é o apresentado Lijphart (1998,2003, apud Araújo, 2009, pg. 25), que avalia a força do bicameralismo a partir das dimensões da simetria e da congruência. Pela a dimensão da simetria, o bicameralismo é analisado conforme o poder de uma casa para fazer frente as decisões da outra, que está vinculado aos preceitos constitucionais de poder legislativo, pois quanto mais equilibrada a distribuição formal de poder político entre as duas Câmara e Senado, maior a simetria e, portanto, maior a força do bicameralismo. Para este autor, a forma de resolução de impasses nesta simetria é o retorno do projeto à casa de origem, num modelo de idas e voltas para possibilitar um consenso bicameral ou mesmo seu poder de veto. Havendo concordância dos revisores, o projeto é remetido ao Executivo para sanção, mas quando não há consenso entre as casas, vários instrumentos são utilizados para não dar sequência à sua tramitação.

Quanto a incongruência, o conceito se funda no pressuposto de que a disposição de uma casa para contribuir de forma diferenciada nas decisões legislativas, isto é, para efetivar a simetria do sistema, depende da configuração bicameral da representação política definida no sistema eleitoral, quais sejam: o sistema eleitoral, o tamanho das câmaras, os requisitos para candidatura, a duração dos mandatos e o padrão de renovação das casas.

Essa representação política seria o aspecto conflitivo do processo legislativo bicameral, uma vez que por serem casa distintas e autônomas de representação ela tendem a defender os interesses diversos e muitas vezes contraditórios entre si, exercendo seus poderes de veto de modo que a tomada de decisões passa a depender de concessões e acordos que os agentes parlamentares são capazes de estabelecer.

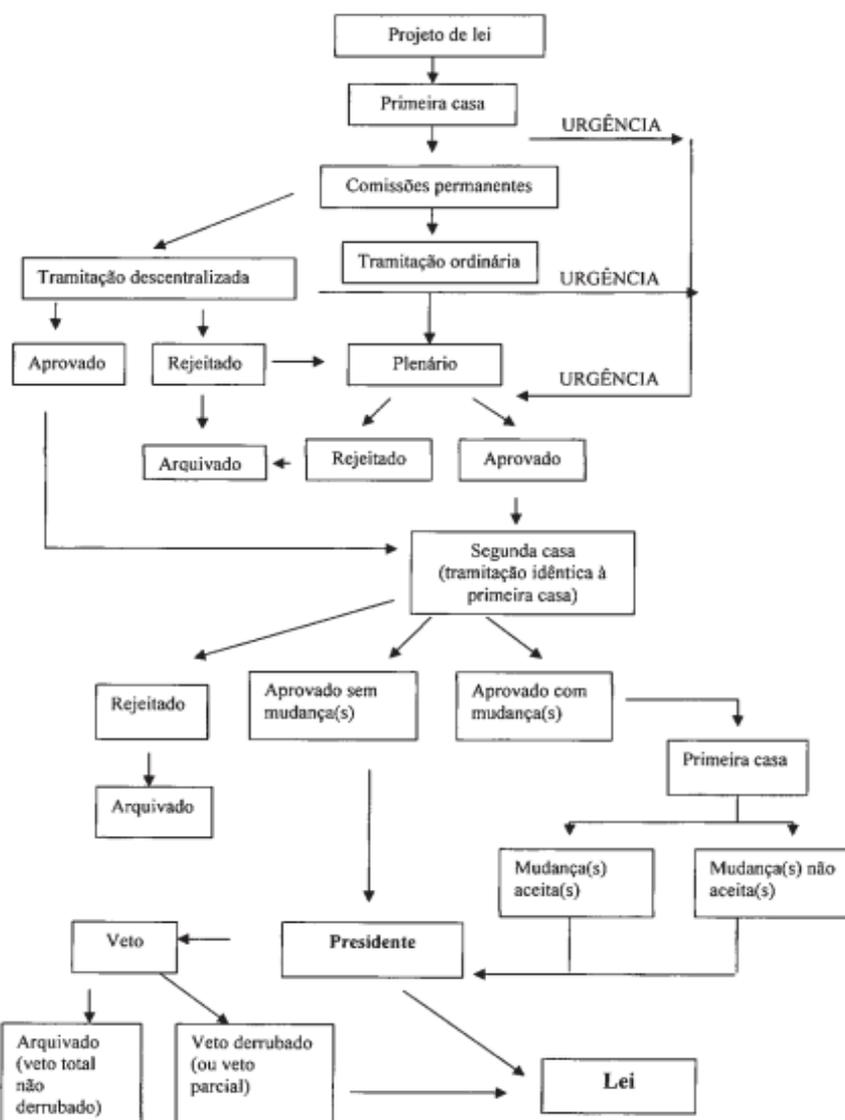
Segundo Rubiatti (2018, pg. 169), o Brasil adota um sistema bicameral considerado forte, isto é, conjuga incongruência com simetria. Assim, é esperado algum grau de desacordo entre as câmaras, reforçando o papel de controle mútuo do sistema, uma vez que ambas compartilham igualmente o poder para controlar o Executivo. Um projeto deve tramitar por ambas as casas para ser aprovado. Dessa forma, o sistema de resolução de conflitos no Brasil é fortemente simétrico: ambas as câmaras podem iniciar um projeto e têm que ser favoráveis para que um deles seja aprovado.

Para este autor o sistema de navette brasileiro se configura da seguinte forma:

- 1) aprovação na câmara de origem, 2) passagem pela câmara revisora, 3) caso a câmara revisora aprove o texto da câmara de origem, o projeto vai para a sanção presidencial; se a câmara revisora altera o texto original, o texto retorna para a câmara de origem que dará a palavra final (se aprova o seu texto original ou acata as alterações feitas em revisão); por fim, caso o projeto seja rejeitado em revisão, não há possibilidade de insistência pela câmara de origem, sendo o projeto arquivado. (Rubiatti (2018, pg. 170).

Ricci (2008), oferece um quadro sintético de como o processo legislativo é organizado no Congresso brasileiro.



**Figura 1: Processo Legislativo no Congresso Brasileiro**

Fonte: Ricci (2008, pg. 271)

Como vimos acima, a forma mais comum de interação bicameral é o mencionado sistema de idas e voltas, que determina condições para a remessa das matérias de uma casa para outra. Por norma geral, após aprovar determinado projeto, com ou sem alterações, a casa de origem o envia para a câmara revisora. Havendo concordância dos revisores, o projeto é remetido ao Executivo para sanção. Mas quando não há consenso entre as casas, vários instrumentos são utilizados, conforme o país, para dar sequência à tramitação.

Por este sistema, quando a câmara revisora apresenta desacordo parcial com o projeto da câmara de origem (emenda ou substitutivo), a palavra final sobre o mesmo cabe à câmara de origem, por isso, Rubiatti (2018), sustenta que essa configuração do bicameralismo brasileiro faz com que ocorra um “privilégio da câmara de origem”, isto é, quando há discordância parcial da câmara revisora (emendas ou substitutivos), caberá à câmara de origem decidir qual o texto será aprovado.



### 3. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O PODER CRESCENTE DO CONGRESSO NACIONAL

Segundo Magalhães (2008), o presidencialismo de coalizão, por sua complexa combinação institucional, tem sido um instigante objeto de estudos, com que se busca entender as conexões entre atores, instituições e processos políticos. Ainda segundo este autor, a combinação institucional do presidencialismo à brasileira – divisão de poderes desequilibrada em favor do Executivo, bicameralismo simétrico e incongruente, sistema eleitoral proporcional com lista aberta e multipartidarismo – resulta num padrão decisório complexo.

Neste sistema complexo, no Brasil redemocratizado, sob a vigência da Constituição de 1988, o Executivo costumava ter dominância na agenda legislativa. Isto é, o governo federal era quem criava a maioria dos projetos de lei e emendas constitucionais que passavam pela Câmara e pelo Senado. (Andreassa, 2020).

O Poder Executivo sempre manteve fortes poderes legislativos e de agenda, restando para o Congresso, o papel de se organizar internamente de forma a dotar os líderes partidários de extensos poderes para controlar o processo legislativo.

Mas será que este modelo é estável? Estudo publicado pelo IPEA no ano de 2015, mostra que o presidencialismo de coalizão encolheu, com o Poder Executivo sendo superado na proposição de leis pelo Congresso Nacional, com deputados e senadores ganhando cada vez mais protagonismo na elaboração de leis e políticas públicas

Para Guimarães (2020), o presidencialismo de coalizão de 1988 não foi capaz de dirimir os riscos e os dilemas inerentes a esse sistema de governo, o que na prática dos últimos 30 anos, fez com que a sistemática do presidencialismo de coalizão assumisse a dinâmica de um pêndulo, alternando-se entre duas situações opostas a depender da maior ou menor força do Presidente, dimensionada a partir do tamanho e da coesão de sua coalizão parlamentar.

Em um cenário em que o Presidente da República está forte, com ampla base de apoio parlamentar, estabilidade econômica e altos índices de aprovação pela opinião pública, o que se verifica é o baixo desempenho do Congresso Nacional, que tende a ser mais submisso, sem apresentar maiores resistências à agenda legislativa do Presidente e sem oferecer maiores riscos quanto à utilização dos instrumentos de fiscalização e controle de que dispõe.

Em outras palavras, nesse contexto, o Legislativo converte-se em ratificador das decisões previamente tomadas pelo Poder Executivo, abstendo-se de exercer seu poder de veto e omitindo-se em sua função de fiscalizar e controlar as ações governamentais. Ressalta-se que existe, obviamente, uma gradação a depender de uma série de fatores diretos e indiretos.

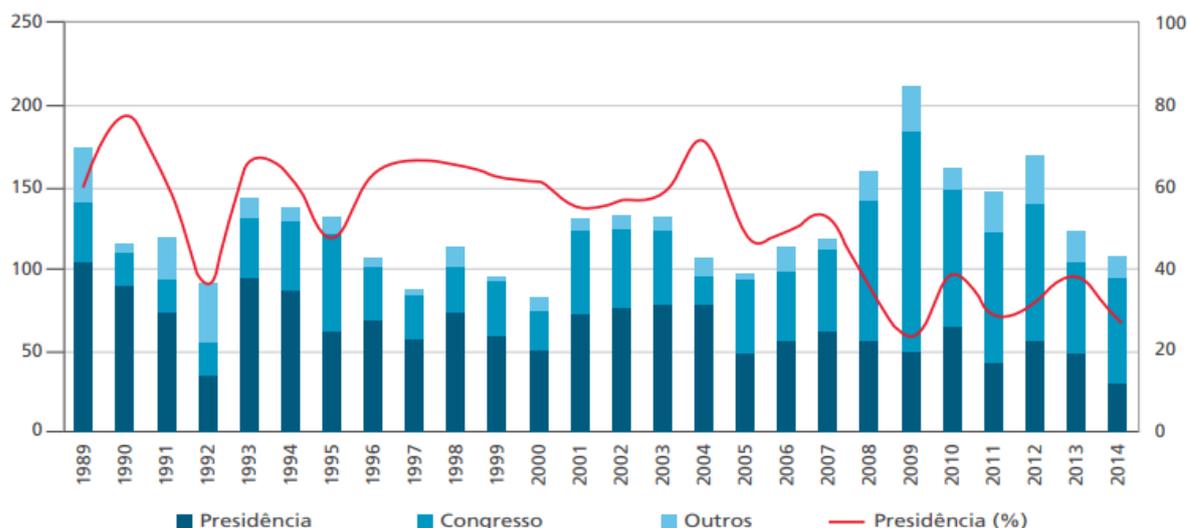
Já em um cenário pendular oposto, em momentos de instabilidade econômica e com a perda de popularidade do Presidente da República e eventuais conflitos internos da coalizão governamental no Congresso, o governo perde gradativamente seu poder de controle sobre a agenda legislativa, ficando mais exposto às intervenções do Legislativo através do seu poder de veto e dos demais instrumentos de fiscalização e controle de que dispõe.

Sobre essa discussão, o pesquisador Acir Almeida analisou a produção legislativa do Congresso dos anos de 1989 até 2014, e constatou que neste período diminuíram-se a edição de medidas provisórias e o uso do regime de urgência na tramitação de projetos de lei, permitindo que a agenda legislativa, antes dominada por iniciativas do Executivo, passasse a incluir quantidade muito maior de proposições de origem parlamentar.



Almeida constatou que até o ano 2004, a parcela relativa de leis originadas na presidência oscilou moderadamente em torno de 60%, sem apresentar tendência. Posteriormente, ela foi diminuindo de forma rápida e substancial, passando a oscilar em torno de 30%, a partir de 2008. Em contraposição, a leis de origem parlamentar aumentaram fortemente, de 38,4% para 80,9%, no período, conforme mostra o gráfico abaixo:

**Gráfico 1:** Contagens de leis não orçamentárias, por ano e origem, e porcentagem das originadas na Presidência da República (1989-2014) – em %



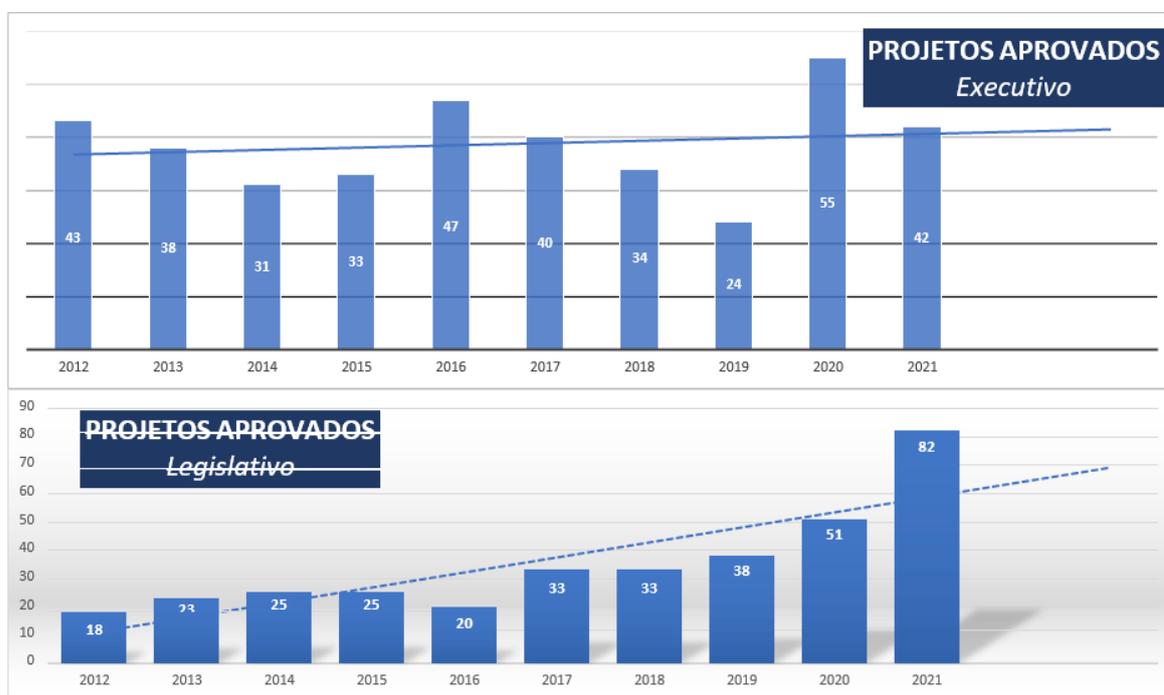
Fonte: Acir Almeida, 2015, pg. 46.

Como podemos ver, a mudança mais visível na produção legislativa é o forte crescimento das leis de origem parlamentar que, desde 2009, têm sido em quantidade maior que as do Executivo. Em seu estudo, Almeida constatou que o Congresso Nacional está assumindo papel protagonista inédito na produção de políticas públicas, uma vez que, desde pelo menos o ano 2005, a produção de leis federais tem passado por uma transformação silenciosa e gradual, com o controle da agenda legislativa passando do Executivo para o Congresso, principalmente para as suas comissões técnicas.

Em outro levantamento realizado pela Consultoria Action RelGov, a pedido da Frente Parlamentar do Empreendedorismo (FPE), demonstra que houve um aumento na aprovação de propostas de origem do Legislativo, enquanto as matérias propostas pelo Executivo caíram de 2012 a 2021. Neste período se consolidou o aumento na aprovação de propostas de origem do Legislativo, chegando ao ano de 2021 a representar 64,5% das matérias aprovadas de autoria dos parlamentares.



**Gráfico 2:** Comparativo entre a origem dos projetos aprovados e enviado à Sanção. Congresso x Poder Executivo (2012 – 2021)



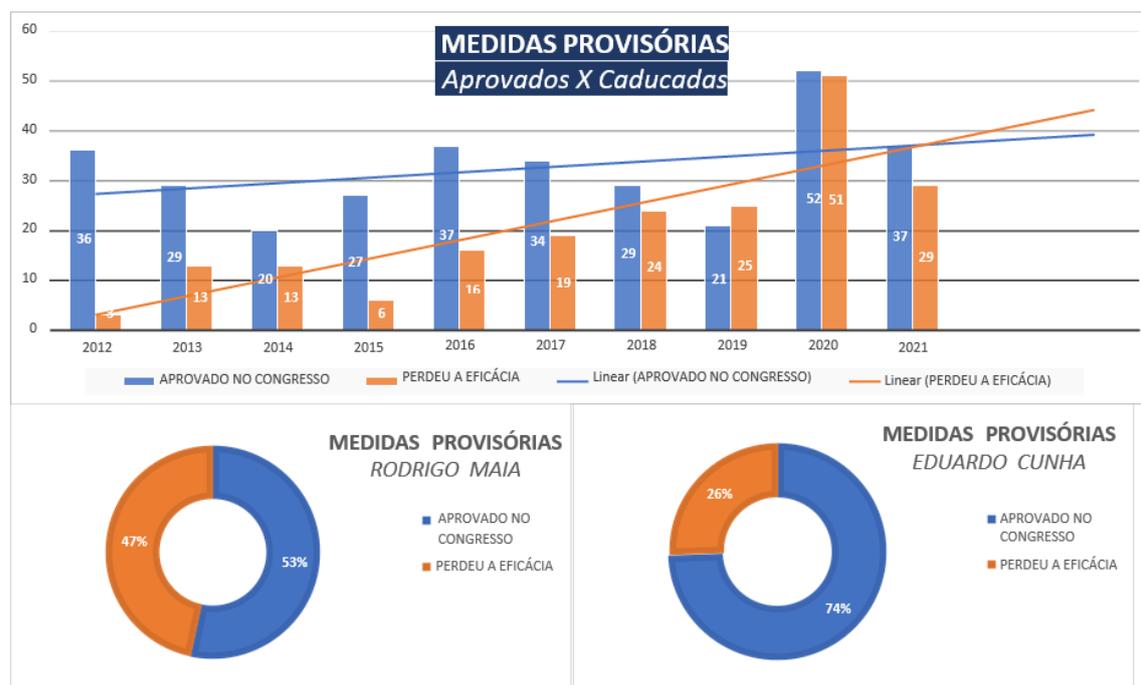
Fonte: Action Consultoria, 2022.

Podemos ver pelo estudo da Action Consultoria que o marco na mudança de postura do Congresso ocorre em 2019, quando a produção legislativa de origem parlamentar superou a presidencial pela primeira vez, dando início a um período inédito de dominância congressional.

Outra forma de se analisar a governabilidade da coalizão é levantar indicadores sobre a relação entre o governo executivo e o Congresso. Dentre estes indicadores podemos citar o número de medidas provisórias editadas e aprovadas, derrubadas e ou manutenção de vetos, número de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) sofridas pelo Executivo e número de decretos presidenciais editados.

Considerando o indicador de Medidas Provisórias para medir o protagonismo do Congresso, podemos ver que a quantidade de medidas provisórias que perderam a eficácia saltou de nove em 2012 para 51 no ano de 2020, conforme gráfico abaixo:



**Gráfico 3:** Medidas Provisórias aprovadas x caducasas (2012-2021)

Fonte: Action Consultoria, 2022.

O trabalho do Ipea no ano de 2015 já tinha mostrado também que o excesso de medidas provisórias já não era tão comum. De acordo com a pesquisa, houve diminuição das medidas provisórias. Assim, o Congresso passou a exercer papel mais ativo.

Segundo este estudo, o marco que possibilitou o gradativo empoderamento do Parlamento frente ao Executivo foi a mudança no trâmite das medidas provisórias, por meio da Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002, que disciplinou a formação de comissão mista e prazos de tramitação destas matérias, consolidada no ano de 2013, quando foram criadas as comissões especiais para avaliar a admissibilidade das PECs e das MPs.

Outro movimento apontado foi o enfraquecimento do Executivo na proposição de leis no orçamento da União. Para Guimarães (2020), houve, um avanço significativo no sentido de reduzir, ou ao menos dificultar, a utilização da execução de emendas parlamentares, por parte do Executivo, como moeda de troca para obtenção e manutenção do apoio dos parlamentares à agenda legislativa do governo, por meio da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, a chamada emenda impositiva<sup>1</sup>, o que reduziu significativamente a discricionariedade do Poder Executivo na alocação dos recursos e na execução do orçamento federal.

No ano de 2019, durante a votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020<sup>2</sup>, houve um novo movimento no sentido de enfraquecer o poder executivo. Agora o Congresso criava uma nova sistemática para o controle das emendas dos parlamentares, as chamadas “emendas de relator” identificadas com o código RP9, que posteriormente ganhou a alcunha

<sup>1</sup> EC 86 traz novo §11 ao artigo 166 da Constituição Federal, tornando as emendas parlamentares impositivas.

<sup>2</sup> Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 - Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências.



de “orçamento secreto”. Este dispositivo foi vetado pelo Presidente da República no ano de 2019, porém seu veto foi derrubado pelo Congresso Nacional. Com a aprovação do orçamento secreto, também chamado de emenda de relator, as verbas do orçamento público são definidas por parlamentares para destinação a projetos sem a identificação do autor, por isso o “secreto” surgiu na mídia, justamente, devido à falta de transparência quanto aos valores de cada repasse e dos nomes dos parlamentares envolvidos.

Vale lembrar que as emendas impositivas destinavam metade dos valores das emendas individuais, tanto de senadores, quanto de deputados, independente do partido ou simpatia pela coalizão, para à área da saúde. Com as emendas de relator, os valores reservados nestas rubricas não precisam seguir uma divisão igualitária entre os congressistas na destinação do orçamento, nem critérios estabelecidos para distribuição entre bancadas ou regiões do país.

Todo este movimento foi creditado a uma articulação do Presidente da Câmara, o que enfraqueceu o poder executivo num instrumento que servia para a manutenção de sua base parlamentar. Assim, a partir de 2020, quem decidiria a destinação das emendas era o Presidente da Câmara e não mais o Presidente da República. Estima-se que de 2019 até junho de 2022, o Congresso comandou o destino de R\$ 115 bilhões em emendas parlamentares, conforme dados publicados pelo Estadão<sup>3</sup>.

Para Almeida, o protagonismo do Legislativo na proposição de leis e no controle do orçamento vem criando um “semipresidencialismo soft”, que deve perdurar após uma possível troca de governo e, quem sabe, tornar-se oficial por meio de uma reforma política.

Este pesquisador mostra que o desacordo entre os poderes tem dois elementos centrais: a insistência do presidente em não construir uma coalizão majoritária; e os movimentos do Congresso para ampliar suas prerrogativas, particularmente as orçamentárias. Para ele, a explicação repousa em fatores conjunturais e estruturais, quais sejam:

- 1) Na origem do conflito entre os dois poderes há um fator conjuntural: a configuração produzida pela última eleição, de um presidente minoritário com posições muito distantes da preferência majoritária entre os congressistas.
- 2) Há também um fator estrutural: mudanças legislativas na direção de maior protagonismo institucional do Congresso, cuja origem é anterior ao atual governo.
- 3) A produção legislativa do Executivo é maior quando o presidente organiza sua base de apoio na forma de uma coalizão majoritária, e maior ainda quando o faz seguindo critérios partidários. (Almeida, 2020, pg. 77).

Cabe observar que a análise desta citação foi feita na gestão de um Presidente da República que relutou em montar uma coalizão de governo sobre bases sólidas e programáticas. Isso significa que os próximos presidentes eleitos, em especial, o novo mandatário que tomará posse no ano de 2023, dependerá ainda mais da habilidade para negociar e cooperar com o Congresso.

De toda forma podemos perceber que a resistência dos presidentes eleitos a partir do ano de 2011 até o atual presidente em construir uma base de apoio e o seu posicionamento extremo em várias questões contribuíram para a formação de uma base parlamentar que conseguiu controlar a agenda legislativa e, por isso, foi a principal força responsável pelas derrotas do governo.

Essa perda de poder implicou numa dificuldade maior de realização de acordos dentro da coalizão de governo e, por conseguinte, de controle da agenda legislativa, por isso, nos últimos dez anos, a agenda legislativa tornou-se mais aberta e descentralizada, incluindo

<sup>3</sup> <https://www.conjur.com.br/2022-jul-19/congresso-nacional-assume-protagonismo-proposicao-leis>



uma quantidade substancial de proposições dos congressistas, deixando de ser dominado pelas do Executivo. Nesse “governo congressual”, o Executivo perdeu a capacidade de implementar sua agenda de políticas, mas não há necessariamente perda de governabilidade, pois o Legislativo foi capaz de aprovar uma agenda alternativa (Colomer e Negretto, 2005, apud Andreassa, 2020).

O cientista político Carlos Pereira, da FGV (Fundação Getulio Vargas), avalia que este protagonismo é motivado pela recusa dos últimos governos de construir uma base de apoio perene no Congresso, pois, quando o presidente consegue formar uma coalizão majoritária no Congresso, serve como 1 coordenador, 1 aglutinador de interesses.

Por fim, o alto número de partidos com cadeiras na Câmara dos Deputados e do Senado Federal é um fator que dificulta a formação de coalizões por parte do Executivo, uma vez é preciso negociar com mais legendas. Como essa fragmentação tem aumentado desde a redemocratização, formar uma base de apoio no Congresso se tornou uma tarefa cada vez mais complicada para o Executivo, independentemente de quem esteja no comando desse poder.



#### 4. A INTERAÇÃO ENTRE A CÂMARA DOS DEPUTADOS E O SENADO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Toda a discussão que culminou nessa pesquisa foi uma matéria do jornal O Globo de 14/04/2020, em que o presidente do Senado, Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), anunciava que em retaliação ao presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), ele não votaria projetos aprovados pelos deputados: "Vai ser agora o princípio da reciprocidade". Este episódio retrava queda de braço entre os dois chefes do Legislativo. Toda essa polêmica foi levantada sob acusação de outro Senador de que a Câmara não pautava os projetos do Senado ou até mesmo se apropriava das iniciativas aprovando projetos idênticos aos dos Senadores apenas para manter seu privilégio como casa de origem.

Quanto a isso, Silva e Araújo (2010), em seu trabalho sobre a apropriação da agenda legislativa, discute que, com considerável frequência, o Executivo se apropria do conteúdo de projetos elaborados por parlamentares, apresentando-os como medidas provisórias ou como projetos de lei de sua iniciativa. Tal prática, chamada de apropriação de agenda pode assumir diferentes feições em continuum crescente que reflete diferentes graus de apropriação: abordagem de temáticas já trabalhadas no âmbito do Legislativo, adoção de ideias semelhantes ou até mesmo cópias literais de dispositivos de proposições legislativas em trâmite. Ocorre que essa apropriação de agenda também acontece entre as Casas legislativas, por isso a crítica de que a Câmara estava se apropriando das ideias dos Senadores para se manter como casa de origem.

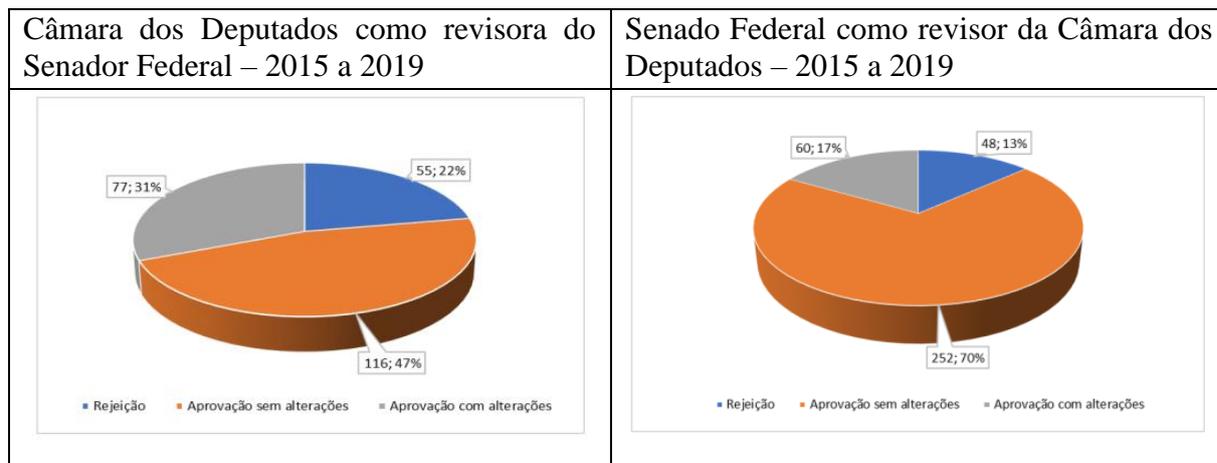
Quando a discussão entre os Presidentes do Senado e da Câmara chega na mídia é por que a situação do equilíbrio de poderes chegou numa situação de atrito que pode levar ao imobilismo das agendas parlamentares, por isso, neste tópico vamos aprofundar os conceitos sobre o protagonismo no bicameralismo brasileiro e frente aos dados de produção legislativa analisar se realmente a ameaça em não pautar projetos de outra casa estaria acontecendo.

Segundo Rubiatti (2018), como o Brasil adota um sistema bicameral que conjuga incongruência com simetria, é esperado algum grau de desacordo entre as câmaras, reforçando o papel de controle mútuo do sistema. Dessa forma, o sistema de resolução de conflitos no Brasil é fortemente simétrico: ambas as câmaras podem iniciar um projeto e têm que ser favoráveis para que um deles seja aprovado.

Uma grande crítica ao sistema simétrico brasileira é dada pelo comando constitucional, uma vez que os projetos do Executivo e do poder Judiciário iniciam sua tramitação pela Câmara dos Deputados, por isso, os deputados aparecem como protagonistas no cenário político brasileiro, enquanto os senadores aparecem na posição de coadjuvantes no processo de formação de leis. Figueiredo e Limongi afirmam que o Senado atua essencialmente como instância de revisão, e, ainda assim, "não parece desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa" nem mesmo no que respeita ao seu papel de câmara revisora (Figueiredo e Limongi: 1996, pp. 08-10).

Realmente o Senado emenda em menor quantidade os projetos enquanto casa revisora. Estudo realizado por Silveira e Simões (2020), demonstrado no gráfico 4, apresenta que entre os anos de 2015 a 2019, a Câmara dos Deputados aprovou 77,8% das matérias protocoladas por senadores, enquanto o Senado Federal aprovou 86,7% das matérias iniciadas por deputados federais. Quando analisado o percentual de matérias emendadas, o Senado modificou 16,7% das proposições que recebeu, a Câmara procedeu dessa forma em 31,1% das proposições recebidas, mostrando que os senadores acataram mais as decisões da Câmara que os deputados federais em relação às deliberações do Senado.



**Gráfico 4:** Percentual de matérias aprovadas nas casas revisionais

Fonte: Silva, Rafael Silveira e; Simões, Leandro Ribeiro. TD nº 290. 2020. Pg. 25

Essa discussão sobre emendamento relega ao Senado como Casa revisora apenas duas estratégias para influenciar a decisão legislativa, que seria ou a aprovação do texto da Câmara dos Deputados sem emendas e consequentemente seu envio do projeto para sanção do Executivo, ou o emendamento, o que faria o projeto retornar para outra rodada de discussão na Câmara dos Deputados, dando continuidade ao processo bicameral.

Uma possível resposta ao pouco uso do emendamento/substitutivo pela câmara revisora aparece como uma estratégia que reforçaria o papel da câmara de origem sobre o resultado do projeto, uma vez que caberá a ela a palavra final sobre o projeto. Por esse motivo, esse tipo de recurso seria menos utilizado que as outras formas de revisão já que provocaria o “privilégio da Câmara de origem”, servindo como um desincentivo para a utilização de emendas/substitutivos pela câmara revisora, sendo as outras estratégias mais frequentes na relação entre as casas legislativas.

O poder de emendamento não é o único instrumento de uma Casa fazer valer suas preferências frente a outra, pois elas podem atuar explicitamente como instâncias de veto. A simples possibilidade de obstrução por parte dos revisores induz os demais atores da cadeia decisória a antecipar suas preferências (Tsebelis e Money, 1997, apud Araújo, 2009, pg.28). Com isso, grande parte da influência política da segunda câmara não se deve a sua intervenção efetiva no processo decisório, mas decorre da possibilidade de obstrução por parte dos revisores, relativamente a decisões tomadas na primeira câmara ou em outras instâncias do sistema.

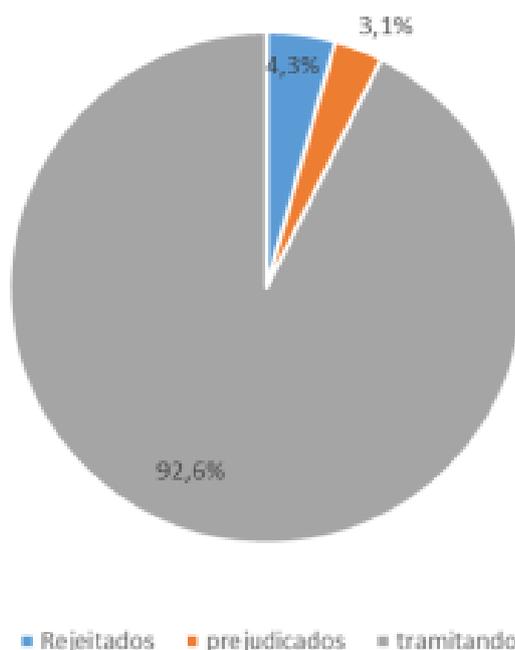
Além disso, quando o Senado é Casa Revisora, as propostas de origem externa já passaram por uma etapa de deliberação que possibilitou os ajustes políticos e os aprimoramentos técnicos necessários à sua aprovação. Nesse encadeamento decisório bicameral, o trabalho dos revisores tende a ser menos dificultoso do que o dos iniciadores, de modo que o tempo de tramitação necessário à revisão tende a ser relativamente curto. Por esse motivo, certas vezes o consenso é prévio à sua entrada na casa revisora ou é facilmente alcançado nela, de modo que a urgência é invocada apenas para viabilizar o rápido despacho da matéria ao Executivo.

O Senado também exerce seu poder como casa revisora usando a retenção dos projetos como estratégia de veto, uma vez que a passagem de tempo surge como a principal estratégia de retenção dos projetos dos deputados pelos senadores: primeiro permitindo que seu trâmite se alongue por mais de uma legislatura e, posteriormente, arquivando após duas legislaturas, sem necessitar de uma rejeição explícita, ou seja, uma estratégia de não-decisão.



Rubiatti (2018), mostra em seu estudo que na legislatura de 1999-2014, 92,6% dos projetos retidos na mesma legislatura que iniciaram o trâmite não tiveram nenhum resultado, continuando sua revisão nas legislaturas posteriores. Apenas 4,3% dos projetos foram efetivamente rejeitados e enviados ao arquivo e 3,1% foram considerados prejudicados.

**Gráfico 5:** Projetos de deputados retidos no Senado na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite em revisão.



Fonte: Rubiatti, 2018, pg. 177.

Com os dados levantados por este pesquisador podemos ver que a crítica sobre o Senado não exercer seu papel revisional não se sustenta, pois grande parte das matérias que chegam vindas da Câmara tem seu trâmite condicionado ao sistema a comissional do Senado, que, se por um lado, favorece a qualificação e aumenta o cacife dos legisladores no jogo parlamentar, por outro, aumenta o tempo de apreciação das matérias ao depender do grande número de órgãos deliberativos que dispõem as decisões políticas momentâneas.

Assim, ao adotar o sistema comissional o Senado exerce seu poder como casa revisora usando estratégias de retenção no processo legislativo. Dessa forma, novamente a estratégia de aumentar o tempo de tramitação aumenta a retenção de projeto, diminuindo o ônus político de uma rejeição, relegando aos dispostos regimentais o arquivamento dos projetos. Novamente, uma não decisão.

Por isso Araújo (2009), apresenta a hipótese de que o encadeamento decisório num sistema presidencialista e bicameral opera como uma sequência de filtros que levam as instâncias de veto a minimizarem a carga de trabalho das instâncias que atuam posteriormente na cadeia decisória. Em virtude desde encadeamento decisório que a casa de origem tem maior participação na filtragem das matérias do que a casa revisora. Considerando que o Senado também é uma Casa iniciadora de suas matérias, ele deve ter um papel preponderante na seleção dos próprios projetos, antes de enviá-los à revisão. Inversamente, os projetos da Câmara sofrem menos impacto dos rigores seletivos dos senadores, já que foram pré-selecionados na casa de origem.



A despeito desse viés assimétrico em favor da Câmara, este autor defende que o Senado tem grande influência sobre o processo legislativo e sobre o conteúdo da legislação, seja porque também pode iniciar projetos – caso em que ele passa a ter o direito à última palavra – seja porque as decisões políticas se dão de forma encadeada, em fluxo contínuo, permitindo negociações cruzadas, que mantêm o poder dos senadores mesmo nas decisões sobre matérias em que, formalmente, o Senado não pode mais interferir.

No tocante às diferenças entre Câmara e Senado, nota-se que o ritmo do processo favorece os projetos dos deputados. Araújo explana que há dois motivos plausíveis para isso, sendo que o primeiro seria o fato dos projetos já terem sido pré-selecionadas e ajustados na origem e, por isso, tendem a demandar menos deliberação dos senadores; o outro motivo seria a diferença no tempo dos mandatos, que duram quatro anos na Primeira Casa e oito na Segunda. Isso torna os senadores mais tolerantes do que os deputados à passagem do tempo, pois estes são mais pressionados pelos ciclos eleitorais e são, portanto, mais impacientes na busca por ganhos políticos.

Voltando a discussão sobre do poder de veto do Senado frente às propostas advindas da Câmara dos Deputados, podemos perceber pela análise de Rubbiati que o Senado não funciona como uma instância de veto, mas sim, que o processo legislativo reflete um misto de incentivos para o veto ou para a cooperação.

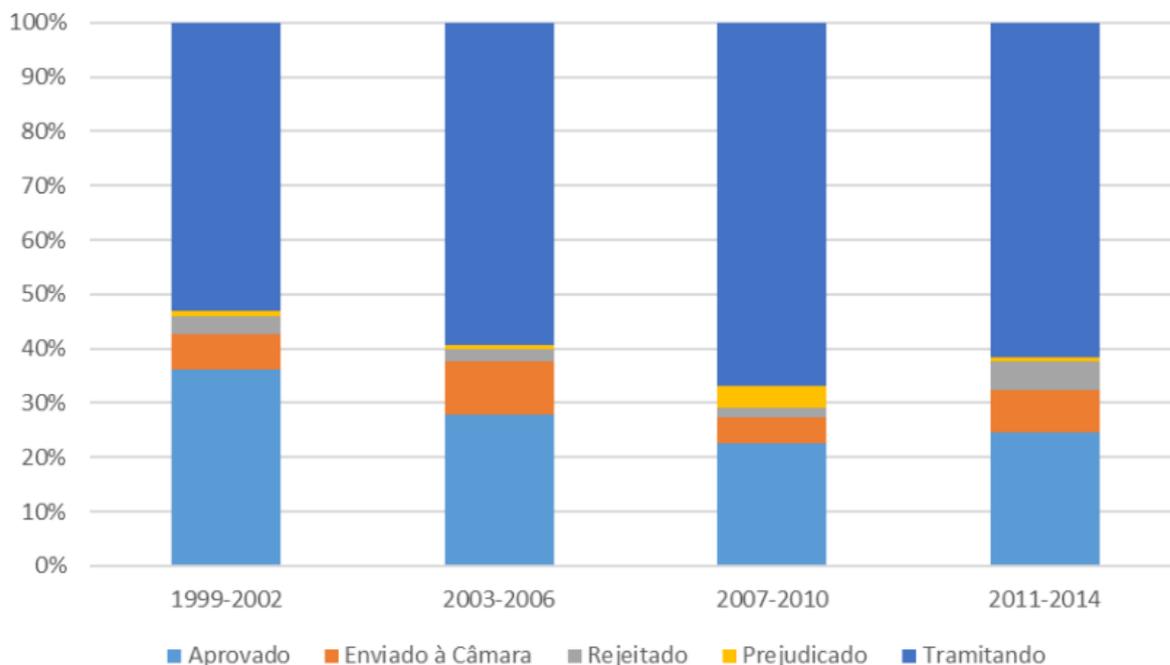
Isso quer dizer que o uso de prerrogativas, tais como o emendamento e o controle do tempo de tramitação dos projetos, refletem, para além dos interesses partidários, uma vez que a manipulação estratégica e auto interessada das prerrogativas senatoriais em face da posição do Senado no processo decisório tem um viés estratégico de se manter no centro do jogo político.

Com base nessa ideia, a questão inicial deste trabalho foi analisar o caráter condicional deste comportamento estratégico, refletindo sobre se as opções pelo apoio ou pela obstrução, efetivamente feitas pelos senadores. Para isso, temos que ver que a atuação parlamentar depende dos efeitos combinados entre os fatores institucionais e políticos, configurando um processo dinâmico relativos aos interesses dos atores em cena, que pode mudar de votação em votação e não como uma linha contínua de atuação do Senado como casa revisora.

No estudo de Rubiatti (2018), ele identificou que no Senado, os projetos em revisão, isto é, iniciados na Câmara, tramitam em regime de urgência com frequência muito maior e são muito menos emendados que projetos iniciados pelos próprios senadores. Para o autor, o efeito geral desse fator é que a revisão senatorial é, em geral, bastante ágil e receptiva às decisões tomadas fora da Casa. Em sua análise, conforme demonstrado no gráfico 6, podemos perceber que o Senado emenda uma quantidade bem menor de projetos dos Deputados frente aos que são enviados à revisão, porém a quantidade de projetos que não são apreciados supera em muito aos que são aprovados.



**Gráfico 6:** Resultados dos projetos dos deputados que iniciaram trâmite de revisão no Senado (1999 a 2014)



Fonte: Rubiatti, 2018, pg. 175.

Em outras palavras, mais da metade dos projetos dos deputados passam mais de uma legislatura em revisão no Senado. Assim, podemos notar que se o fator tempo é relevante para o processo político, o Senado o utiliza no processo de retenção dos projetos dos deputados como forma de controle da agenda política e filtro como casa revisora.

Apesar deste estudo sobre o tempo de retenção de projetos, quando analisado a quantidade de projetos aprovados por origem de autores, percebemos que aprovação dos projetos começaram a seguir uma lógica mais equilibrada entre os de autoria da Câmara, Senado e poder Executivo a partir do ano de 2019, revelando o pano de fundo da discussão do protagonismo entre as casas. Lembramos aqui que na entrevista que baseou este trabalho o Presidente do Senado dizia que a partir de 2019, quando assumiu a Presidência do Senado, iria aplicar o princípio da reciprocidade e não iria mais pautar os projetos da Câmara.

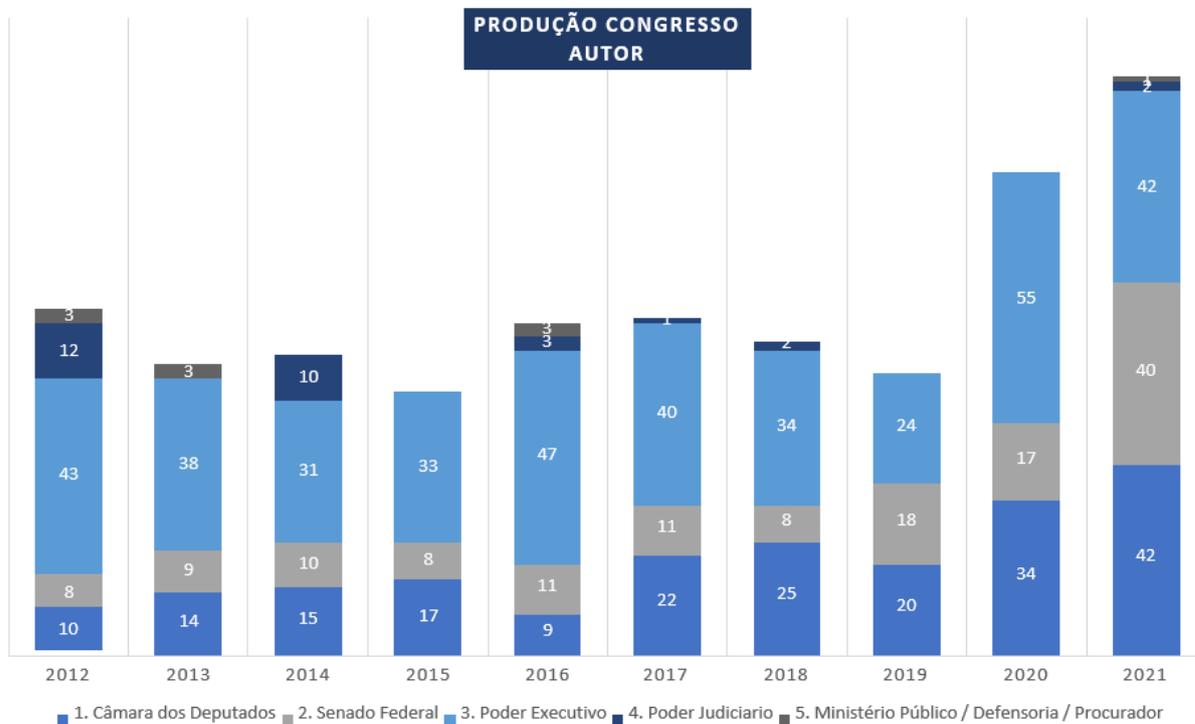
O desacordo entre os chefes de poderes tinha naquele momento dois elementos centrais: a insistência do Presidente da República em não construir uma coalizão majoritária; e os movimentos do Congresso para ampliar suas prerrogativas e agradar grupos que o elegeram. Sem a atuação do governo no Legislativo os políticos ficam livres para cada um atirar para seu lado.

Um fator importante para analisar este protagonismo do legislativo retratado no gráfico abaixo foi o advento da Pandemia de Covid-19. Durante a maior parte do ano de 2020, vivendo a pandemia de covid-19, a relação entre os Poderes experimentou novos parâmetros. Com a inação do governo federal frente aos desafios que uma pandemia mundial impunha, as Casas legislativas tinham interesse em demonstrar condição de cumprir as suas funções elementares mesmo em face das grandes dificuldades. Além de um marco na produtividade



legislativa, a partir do ano de 2020 o Congresso Nacional demonstrou sua capacidade de organização e liderança aos olhos dos seus parceiros de governança.

**Gráfico 7:** Matérias enviadas à Sanção por autor (2012-2021)



Fonte: Action Relações Governamentais, 2022.

O gráfico acima, elaborado pela Action Relações Governamentais mostra a produção legislativa do Congresso entre os anos de 2012 a 2021, comprovando que a partir do 2019 a produção legislativa do Congresso se tornou realmente mais equilibrada.

Mesmo que a autonomia do Presidente do Senado pareça maior com relação à da Câmara, não podemos considerar o efeito isolado do Presidente do Senado frente a decisão legiferante das casas. Existem outros órgãos internos que exercem forte poder de agenda como os Presidentes de Comissões permanentes e temáticas, os líderes partidários, e as frentes parlamentares, que, juntos, determinam o ritmo e o conteúdo dos trabalhos no plenário e restringem os espaços para as estratégias particularistas. Como o processo decisório no Senado é centralizado em poucos atores e instâncias parlamentares, para que um projeto consiga avançar ele precisa ter um grande apelo político ou partidário.

Ainda para Araújo (2009), o fato é que – seja nas comissões, seja no plenário – uma assembleia relativamente pequena, equivalente a 15,8% da Câmara dos Deputados, oferece aos senadores melhores condições de socialização política e, assim, viabiliza a estruturação de redes de apoio, à margem dos agrupamentos oficiais. Uma vez que os grupos com poder decisório podem ser, de fato, muito pequenos nesse universo, é plausível supor que redes informais de solidariedade têm grandes chances de serem bem-sucedidas em suas metas políticas. Por isso, muito do poder da legislatura permanece com os legisladores individuais e pode se manifestar nas suas escolhas particulares e nas decisões do plenário.

Isso posto, podemos concluir que as chances de um deputado ter pelo menos um projeto aprovado por legislatura no Senado, dependem muito dos atributos pessoais como a



ocupação prévia em cargos, eletivos ou não, no Executivo, o tempo de experiência parlamentar e a ocupação de cargos de poder na estrutura parlamentar.

Estes atributos também são um fator que irá definir o perfil da deliberação de sua proposta, ora incorporando sua vontade por seu papel institucional, ora utilizando seu papel representante de demandas da sociedade, o que explica como serão os contornos jurídicos adotados pelos agentes políticos na aprovação dos projetos de lei.

Araújo (2017) sustenta que grande parte dessa posição do Senado frente aos projetos da Câmara tem evidente relação com sua imagem de instância legislativa moderada, com o comportamento cooperativo dos senadores, frente às demandas legiferante das demais arenas de poder, que não expressa subserviência à imposição de vontades externas, mas resulta de estratégias racionais, condicionadas pelos interesses representados na Casa no contexto em que as decisões são tomadas.

Quando analisados seus interesses pessoais, no caso do Senado, a função de representar os estados converge com os incentivos propiciados pelas regras eleitorais, por isso, é possível entender o pendor “estadualista”, temático ou partidário dos senadores já que eles se elegem por regra majoritária. O peso dos partidos nas eleições para o Senado e a grande quantidade de votos necessária para se reeleger, sem contar com o interesse dos senadores em se tornarem governadores, seriam incentivos à aprovação de projetos vindos da Câmara, já que estes poderiam mais à frente serem apoiadores em suas ambições eleitorais.

Os senadores agem num complexo institucional democrático que, como tal, está perpetuamente se reconfigurando, em termos das relações de força entre os interesses político-partidários instalados nas diversas instâncias representativas do sistema político. Sendo assim, não é possível estabelecer se o Senado é ou não um ponto de entrave no processo decisório. Para entender a postura dos senadores, é preciso considerar quais temas estão em pauta, como eles se relacionam com as arenas representativas, quais as posições dessas arenas na cadeia decisória e como isso pode afetar as estratégias dos atores ali assentados.

Considerados os recursos institucionais e os incentivos políticos acima analisados, os fundamentos racionais da representação democrática indicam que o poder dos senadores será utilizado de forma estratégica para interferir no processo decisório e adequar o conteúdo das propostas, tendo em vista a representação de interesses políticos e os retornos eleitorais.



## 5. CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo apontar a discussão sobre comportamento adotado pelo presidente do Senado num debate que se tornou público sobre a Câmara não pautar os projetos aprovados pelo Senado. A relação político-institucional das duas casas começou a criar arestas a partir do ano de 2019, com a configuração político eleitoral que saiu vitoriosa das urnas no ano de 2018.

Vimos que grande parte da literatura entende que para se ter uma democracia consolidada é importante que se tenha um Legislativo fortalecido. Uma organização fortalecida é uma organização institucionalizada. Num momento onde o Presidente da República não exercia seu papel de liderança junto ao Congresso acabou por se criar uma crise de ocupação no protagonismo congressional.

Apesar da decisão dos diversos atores internos do Congresso Nacional na área política seguir um padrão racional, que podem ser compreendidos através de duas teorias comportamentais, a falta de coalizão forte fez com que diminuísse a aprovação dos projetos de lei de autoria do poder executivo.

No Brasil, as instâncias legislativas federais são afetadas por padrões de incentivos distintos, que para Carvalho e Peres (2012), cria uma teia de relações dedutivas, como um “sistema de incentivos”, estendendo-se da “forma de governo” às “regras eleitorais”, e sua consequência direta sobre os comportamentos eleitoral e parlamentar.

Nesse sentido, a formação da coalizão interessa ao Presidente como forma de evitar que setores contrários, como grupos de interesse específicos e a oposição parlamentar dificultem as ações do governo e freiem a tramitação de seus projetos prioritários, por meio dos instrumentos de obstrução de que dispõem os parlamentares, tais como requerimentos de retirada de pauta, pedidos de vista e requerimentos de votação nominal.

Na primeira fase de pensadores sobre o presidencialismo de coalizão a relação poder executivo x legislativo era entendida como uma espécie de “produtividade política”, mensurada pela quantidade de leis aprovadas em relação às leis apresentadas pelo governo e, evidentemente, pela rapidez de sua aprovação. De acordo com o espírito do debate do período, governar seria aprovar projetos, especialmente projetos de reforma oriundos da coalizão governamental. A grande questão deste pensamento era desprezar o papel que cada casa legislativa exerceria na produção legislativa.

Mas o Congresso era norteado por outros fatores que norteavam o bicameralismo como a simetria e congruência. Pela a dimensão da simetria, o bicameralismo é analisado conforme o poder de uma casa para fazer frente as decisões da outra, num modelo de idas e voltas para possibilitar um consenso bicameral ou mesmo seu poder de veto.

Já pela dimensão da congruência a disposição de uma casa para contribuir de forma diferenciada nas decisões legislativas, isto é, para efetivar a simetria do sistema, depende da configuração bicameral da representação política definida no sistema eleitoral, quais sejam: o sistema eleitoral, o tamanho das câmaras, os requisitos para candidatura, a duração dos mandatos e o padrão de renovação das casas.

Apesar da configuração do bicameralismo brasileiro fazer com que ocorra um “privilégio da câmara de origem”, isto é, quando há discordância parcial da câmara revisora (emendas ou substitutivos), caberá à câmara de origem decidir qual o texto será aprovado, vimos que o Senado como casa revisora não é um ponto de conflito para a aprovação dos projetos dos deputados.

A despeito desse viés assimétrico em favor da Câmara, o Senado tem grande influência sobre o processo legislativo e sobre o conteúdo da legislação, seja porque também pode iniciar projetos – caso em que ele passa a ter o direito à última palavra – seja porque as



decisões políticas se dão de forma encadeada, em fluxo contínuo, permitindo negociações cruzadas, que mantêm o poder dos senadores mesmo nas decisões sobre matérias em que, formalmente, o Senado não pode mais interferir.

Mesmo com todo o debate inicial sobre não pautar projetos da Câmara, constatamos pela revisão bibliográfica apresentada neste trabalho que os resultados apurados na atividade de revisão legislativa, o Senado aprovou mais matérias da Câmara do que a relação inversa. Entretanto, também podemos identificar que o Senado manteve as matérias em revisão por mais tempo em tramitação, ou seja, sem concluir a revisão, o que ocasionou que elas fossem arquivadas naturalmente em virtude dos dispostos regimentais.

A utilização da passagem de tempo surge como a principal estratégia de retenção dos projetos dos deputados pelos senadores: primeiro permitindo que seu trâmite se alongue por mais de uma legislatura e, posteriormente, arquivando após duas legislaturas, sem necessitar de uma rejeição explícita, ou seja, uma estratégia de não-decisão.

O custo político para rejeição de uma matéria é muito caro para uma casa onde seus membros são eleitos pelo voto majoritário. Por isso, estratégias que prolonguem o tempo de tramitação de um projeto torna-se mais eficaz. Ademais, a simples aprovação de um projeto por uma casa, muitas vezes acordado por lideranças políticas, não quer dizer que ele seja prioridade para se tornar política pública.

Vimos que nesses últimos 10 anos o desacordo entre os poderes e falta de uma coalizão majoritária fez com que o Congresso ampliasse suas prerrogativas legiferantes, particularmente as orçamentárias. Quanto aos projetos aprovados, a quantidade de propostas de autoria dos congressistas superou a quantidade de projetos aprovados de autoria do poder executivo. Neste período, o congresso não só passou a legislar mais como a controlar mais o orçamento, via as emendas impositivas e atualmente, as emendas de relator.

Não podemos esquecer que grande parte de produtividade legislativa foi alcançada no ano de 2020, quando o Congresso adotou um sistema de deliberação remota por conta da Pandemia de Covid-19. Durante este período a inércia do poder executivo em dar respostas efetivas aos problemas da nação fez com que o Congresso respondesse com a aprovação de seus projetos.

Apesar de todo debate causado entre os Presidentes do Senado e da Câmara, a posição do Senado frente aos projetos da Câmara é apontada por diversos autores como uma instância legislativa moderada com comportamento cooperativo dos senadores frente às demandas legiferantes das demais arenas de poder, porém, o que não expressa subserviência à imposição de vontades externas, mas resulta de estratégias racionais, condicionadas pelos interesses representados na Casa no contexto em que as decisões são tomadas. Por isso, a posição que o Senado tomará em determinada matéria deve ser analisada caso a caso e não como um continuum decisório das demais arenas deliberativas.

Quando considerado os interesses pessoais dos Senadores, a função de representar os estados converge com os incentivos propiciados pelas regras eleitorais, por isso, é possível entender o pendor “estadualista”, temático ou partidário dos senadores já que eles se elegem por regra majoritária. O peso dos partidos nas eleições para o Senado e a grande quantidade de votos necessária para se reeleger, sem contar com o interesse dos senadores em se tornarem governadores, seriam incentivos à aprovação de projetos vindos da Câmara, já que estes poderiam mais à frente ser apoiadores em suas ambições eleitorais.

Os senadores agem num complexo institucional democrático que, como tal, está perpetuamente se reconfigurando, em termos das relações de força entre os interesses político-partidários instalados nas diversas instâncias representativas do sistema político. Sendo assim, não foi possível estabelecer, se o Senado é ou não um ponto de entrave no processo decisório. Para entender a postura dos senadores, é preciso considerar quais temas estão em pauta, como



eles se relacionam com as arenas representativas, quais as posições dessas arenas na cadeia decisória e como isso pode afetar as estratégias dos atores ali assentados.

Estes atributos irão definir o perfil da deliberação de sua proposta, ora incorporando sua vontade por seu papel institucional, ora utilizando seu papel representante de demandas da sociedade. Por isso, o acompanhamento das atividades do Legislativo é fundamental porque nela estão presentes as condições de manutenção e mudança das normas, bem como, e principalmente, a explicação para os contornos jurídicos adotados pelos agentes políticos e expressos na forma de leis.

Por fim, como apresenta Almeida (2015) em seu trabalho, o protagonismo do Legislativo na proposição de leis e no controle do orçamento vem criando um "semipresidencialismo soft", que deve perdurar após uma possível troca de governo e, quem sabe, tornar-se oficial por meio de uma reforma política.

Este será o grande desafio no novo presidente eleito, superar ou concretizar estes semipresidencialismo, formando uma coalizão forte o bastante para se impor frente ao um legislativo cada vez mais ávido por poder.



## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Action Relações Governamentais. Produção Legislativa do Congresso Nacional. In: Santos, Rafa. Com governo enfraquecido, Congresso se torna protagonista na proposição de leis. Revista Consultor Jurídico, 19 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-frente-parlamentar.pdf>

Almeida, Acir. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. Boletim de análise político-institucional. Nº. 7. JAN.-JUN. 2015. Pg. 45 a50. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/150714\\_boletim\\_analisepolitico\\_07\\_cap6.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/150714_boletim_analisepolitico_07_cap6.pdf). Acesso em: 01/09/2022

Andreassa, Luiz. O protagonismo do Congresso Nacional na aprovação de leis no Brasil. Publicado em 05/11/2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/protagonismo-congresso-nacional-no-brasil/>, acesso em 05/11/2022.

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: Unilegis, 2008.

Araújo, Paulo Magalhães. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 1, abril, 2014, p. 67-95

Araújo, Paulo Magalhães. Câmara alta e bicameralismo no Brasil Análise da produção legislativa a partir do Senado Federal (1989-2004). Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198705/000897831.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Araújo, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do senado federal (1989–2004). Tese apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.ppgcp.fafich.ufmg.br/defesas/190D.PDF>

Araújo, Paulo Magalhães. Organização legislativa No congresso nacional: Uma comparação entre Senado federal e câmara dos deputados. Revista Estudos Institucionais, Vol. 3, 2, 2017

Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 1, abril, 2014, p. 67-95

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. 32. ed. Brasília: Senado Federal, 2009.

BRASIL. Regimento Interno do Senado Federal e normas conexas. Brasília: Senado Federal, 2007.

Brito, Luíz Felipe Ferreira Gonçalves. O Senado Federal e as medidas provisórias: como o regime de tramitação pode enfraquecer o bicameralismo. - BRASÍLIA-DF – 2019. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/27460/1/2019\\_LuizFelipeFerreiraGoncalvesBrito\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/27460/1/2019_LuizFelipeFerreiraGoncalvesBrito_tcc.pdf)

Congresso em Números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017 / Organização Pablo Cerdeira [et al.]. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24019/Congresso%20em%20-%c3%bameros%202017%20-%20a%20produ%20a7%20a3o%20legislativa%20do%20Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



Conjur. PODER CRESCENTE - Com governo enfraquecido, Congresso se torna protagonista na proposição de leis. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-19/congresso-nacional-assume-protagonismo-proposicao-leis>

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV, 1999

Gontijo, Elaine da Silva. O bloqueio de proposições na arena legislativa e a relação - Executivo X Legislativo no Brasil. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - Belo Horizonte - 2017. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B6WG24/1/gontijo\\_elaine\\_da\\_silva\\_o\\_bloqueio\\_de\\_proposicoes\\_na\\_arena\\_legislativa\\_e\\_a\\_rela\\_o\\_executivo\\_x\\_legislativo\\_no\\_brasil\\_2017\\_1.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B6WG24/1/gontijo_elaine_da_silva_o_bloqueio_de_proposicoes_na_arena_legislativa_e_a_rela_o_executivo_x_legislativo_no_brasil_2017_1.pdf)

Guimarães, Luís Gustavo Faria. O presidencialismo de coalizão no Brasil / Luís Gustavo Faria Guimarães. - 1. ed. - São Paulo : Blucher. Open Access, 2020. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/595837/001204547\\_Presidencialismo\\_c\\_oalizacao\\_Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/595837/001204547_Presidencialismo_c_oalizacao_Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Marques, José Elias Domingos Costa. Bicameralismo de fato? Representação regional e produção legislativa no Senado Federal brasileiro. 36º Encontro Anual da Anpocs - GT 10 - Estudos Legislativos. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt10-2/7951-bicameralismo-de-fato-representacao-regional-e-producao-legislativa-no-senado-federal-brasileiro/file>

Meneguim, Fernando Boarato. Silva, Rafael Silveira. Avaliação de impacto legislativo: Cenários e perspectivas para sua aplicação. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=agUHEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=bicameralismo+brasileiro+produtividade+das+casa+legislativas&ots=nEvCRURy2p&sig=32Z8vqyMhrx2R7GrSdPk-A8h0h4#v=onepage&q&f=false>

Ricci, Paolo. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Unilegis, 2008.

Rubiatti, Bruno de Castro. O Senado frente as propostas da Câmara dos Deputados no Bicameralismo Brasileiro. REVISTA DEBATES - Capa > v. 12, n. 2 (2018). Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/debates/article/view/80992/0>

Rubiatti, Bruno de Castro. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. Rev. Sociol. Polit., v. 28, n. 75, e005, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/BpMmTPv3Zzr3g3Dfv8pxKJK/?format=pdf&lang=pt>

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, no 23. Brasília, maio - agosto de 2017, pp 35-74. I Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/rXxbnrR48Br68XQ4ZnHHXhw/?lang=pt&format=pdf>

Sales, Gabriela Ricardo. Sistema bicameral: estudo de caso sobre a PEC da CPMF - monografia em ciência política - Brasília - 2019. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/27500/1/2019\\_GabrielaRicardoSales\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/27500/1/2019_GabrielaRicardoSales_tcc.pdf)

Santos, Wilson. Congresso está legislando mais. Revista Desafios do desenvolvimento. IPEA. 2015 . Ano 12. Edição 84 - 16/10/2015. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3175&catid=28&Itemid=39](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3175&catid=28&Itemid=39)

Senado Federal. Davi Alcolumbre alega reciprocidade e não pautará matéria da Câmara. Agência Senado de 14/04/2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/15/14/davi-alcolumbre-alega-reciprocidade-e-nao-pauta-materia-da-camara>



Senado Federal. Senado ganha protagonismo nas intersecções com o Executivo. Agência Senado de 01/05/2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/04/senado-ganha-protagonismo-nas-interseccoes-com-o-executivo>

Silva, Márcio Alves. Silva, Matheus Passos. Escrever resenha - A inflação legislativa a partir da Constituição Federal de 1988. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=3MT0BgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=bicameralismo+brasileiro+produtividade+das+casa+legislativas&ots=A40yIxDdf1&sig=QXacpvm8aZ4V62\\_6PPuFNY0MHHc#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=3MT0BgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=bicameralismo+brasileiro+produtividade+das+casa+legislativas&ots=A40yIxDdf1&sig=QXacpvm8aZ4V62_6PPuFNY0MHHc#v=onepage&q&f=false)

Silva, Rafael Silveira; Araújo, Suely Mara Vaz Guimaraes. Apropriação da agenda Legislativo: como aferir esse fenômeno?. Textos para Discussão nº76. Setembro/2010. Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-76-apropriacao-da-agenda-do-legislativo-como-aferir-esse-fenomeno>

Sobrinho, Milton de Souza Mendonça. Desempenho legislativo e abrangência das proposições apresentadas no senado brasileiro. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Mestrado. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15662/1/2014\\_MiltondeSouzaMendon%c3%a7aSo%brinho.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15662/1/2014_MiltondeSouzaMendon%c3%a7aSo%brinho.pdf)

