

Casa carimbadora?

A revisão das medidas provisórias pelo Senado Federal

RODRIGO RIBEIRO BEDRITICHUK
GUILHERME MARQUES VERONEZE

Resumo: É comum a referência ao Senado Federal como uma “casa carimbadora” dos projetos da Câmara, expressão utilizada pelos próprios senadores especialmente quanto à apreciação de medidas provisórias (MPs). O presente trabalho, que investiga a revisão das MPs pelo Senado, busca entender o papel dessa Casa no processo legislativo. Primeiro, caracteriza tal atividade por meio de dados quantitativos do período 2012-2021; os resultados mostram grande índice de aprovação das MPs, poucas alterações promovidas pelo Senado e pouco tempo de análise. Em seguida, mediante análise sistemática de processos e investigando a tramitação de MPs selecionadas, o trabalho aponta mecanismos alternativos de alteração utilizados pelo Senado, como emendas de redação, impugnação de matéria estranha e compromisso de veto. Tais resultados revelam a dinâmica complexa do jogo bicameral e demonstram, ao final, que o Senado tem exercido a função de aprimorar os projetos por meios alternativos.

Palavras-chave: Senado; medidas provisórias; emendas.

Stamping Chamber? The review of executive decrees by the Senate

Abstract: It is common to designate the Brazilian Federal Senate as a “stamping house” for the House projects, an expression used by the senators themselves, especially when considering executive decrees (MPs). This paper investigates the review of executive decrees (MPs) by the Senate, analyzing the role of this chamber in the legislative process. First, it characterizes such activity through quantitative data in the period 2012-2021; the results show a high rate of approval by the MPs, few changes promoted by the Senate and little time for analysis. Then, through systematic processes analysis, the paper gathers information from selected MPs and presents alternative mechanisms of alteration used by the Senate, such as wording

Recebido em 23/11/22
Aprovado em 24/2/23

amendments, suppression of unrelated issues and veto commitment. Such results reveal the complex dynamics of the bicameral game and show, after all, that the role of improving projects has been exercised by the Senate through alternative means.

Keywords: Senate; executive decrees; amendments.

1 Introdução

“Eu acho que nós temos que, de alguma forma, fazer com que este Senado Federal cumpra sua parte e não vire, de forma alguma, um carimbador de medida provisória do Governo” (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2021c, p. 26). Essa foi a declaração do senador Renan Calheiros (MDB-AL) na sessão de 3/9/2021.

Contudo, não foi a primeira nem a última referência ao Senado como uma “casa carimbadora” dos projetos da Câmara, especificamente das medidas provisórias (MPs). A inquietação dos senadores revela, a um só tempo, diversas facetas do bicameralismo brasileiro. Primeiro, evoca a justificativa institucional para haver um Legislativo bicameral; segundo, questiona o exercício efetivo (ou a sua falta) da função revisora pelo Senado; por fim, revela o pouco tempo de que os senadores dispõem para analisar as MPs.

O presente trabalho aborda o tema da revisão das MPs pelo Senado, com o intento de contribuir para a literatura sobre o bicameralismo no Brasil. Primeiro, faz uma revisão de literatura sobre o nascimento dos arranjos bicamerais, suas justificativas institucionais e analisa a atuação revisora do Senado brasileiro de acordo com estudos sobre o tema.

Em seguida, o trabalho apresenta dados estatísticos sobre a atividade revisional do Senado no período 2012-2021. De fato, os resultados mostram baixo índice de alterações promovidas pela Câmara Alta no período analisado, além do tempo reduzido para a apreciação das MPs. Todavia, diante do baixo número de casos e para entender melhor a atividade do Senado, a pesquisa ingressa numa análise qualitativa da tramitação das MPs em apreciação pelo Senado, com a finalidade de obter maiores informações e avaliar em maior profundidade como se exerceu a atividade revisional.

Ao final, apresentam-se mecanismos alternativos de alteração de texto promovidos pelo Senado e mostra-se a complexidade da tramitação bicameral das matérias. Apesar de serem penalizados pelo tempo reduzido de análise das MPs, observa-se que os senadores recorrentemente se utilizam de

mecanismos para aprimorar o texto proveniente da Câmara dos Deputados, como as emendas de redação e as impugnações de matéria estranha, num verdadeiro jogo estratégico que considera o risco de as alterações serem derrubadas pelos deputados, além da atuação do presidente da República em casos extremos em que se firma o “compromisso de veto”.

2 Bicameralismo e revisão de projetos

“Se a segunda câmara concorda com a primeira, ela é inútil; se discorda, ela é ruim”. A frase, atribuída ao abade Sieyès no início da Revolução Francesa, tem sido um lugar-comum nos estudos sobre bicameralismo, pois expressa de modo sucinto e direto a desconfiança em relação a uma segunda casa nos parlamentos nacionais (TSEBELIS; MONEY, 1997; ARAÚJO, 2012; COAKLEY, 2014).

Com efeito, a desconfiança não se restringe ao plano retórico. Geralmente vistas como não democráticas, não representativas e elitistas, além de constituírem obstáculo desnecessário e custoso ao processo legislativo, as segundas câmaras se viram em crise a partir da segunda metade do século XX (COAKLEY, 2014). Observou-se a extinção do senado na Nova Zelândia (1950), Dinamarca (1953), Suécia (1970), Nicarágua (1980), Islândia (1991), Peru (1992) e Venezuela (1999) (LIJPHART, 2003; REYNOSO, 2010).

Entretanto, desde o começo do século XXI, a tendência em direção ao unicameralismo parece ter sido interrompida, com a instituição de 28 câmaras altas desde 1996, de forma que não é possível discernir um padrão consistente no avanço ou recuo do bicameralismo (COAKLEY, 2014). Diante desse quadro, hoje em dia é de se perguntar sobre a relevância e a justificativa para a existência das segundas câmaras nos parlamentos.

O bicameralismo surgiu numa contingência histórica num país específico, não como forma de engenharia política abstrata: foi uma cisão no parlamento britânico, ainda na Idade Média, que deu origem ao sistema bicameral, quase como um “acidente histórico” (COAKLEY, 2014, p. 544). O conselho de nobres convocado pontualmente pelo monarca foi, num processo paulatino e gradual, tanto se dividindo quanto crescendo em importância no contexto político da Inglaterra. Por volta do século XV, já se observavam duas casas com poderes iguais: uma câmara alta (House of Lords) reunindo a alta nobreza, com integrantes convocados nominalmente pelo rei, e uma câmara baixa (House of Commons), cujos integrantes representavam suas comunidades. O que começou como uma circunstância histórica, porém, logo se tornou modelo teórico pela estabilidade gerada ao longo do tempo (TSEBELIS; MONEY, 1997; RUSSELL, 2013).

Assim, o sistema bicameral, fortemente marcado pelo contexto histórico da divisão da aristocracia britânica, passou a servir de exemplo prático tanto nas teorias políticas de Montesquieu quanto nas dos Federalistas norte-americanos.

Montesquieu ressaltava a eficiência de um governo misto, reunindo tanto elementos monárquicos (o Executivo mais ágil nas mãos de um rei), quanto democráticos (uma câmara baixa de feição popular) e aristocráticos (uma câmara alta a servir de contraponto e freio ao órgão popular). Por sua vez, os Federalistas acrescentaram um argumento de peso aos motivos teóricos para a adoção do bicameralismo: a representação paritária dos estados federados no legislativo nacional. Apenas após esse *grande compromisso* foi possível viabilizar uma união federada entre as ex-colônias britânicas na América, de forma que é possível dizer que o Senado, na prática, fundou os EUA (BARBOSA, 1987).

Todavia, não foi apenas a justificativa da representação igualitária dos estados que pesou a favor da instituição de uma câmara alta nos EUA. Madison (1993) acresceu outras razões: o Senado traria maior controle sobre o governo e sobre os impulsos de uma assembleia popular; proporcionaria um ganho de qualidade e de estabilidade da legislação; por fim, seria o órgão de continuidade institucional no governo federal, uma vez que tanto a câmara baixa quanto a presidência da república estavam sujeitas ao ciclo eleitoral. Para cumprir essa missão, os senadores teriam um mandato maior, seriam mais experientes e a renovação da casa seria parcial.

O modelo norte-americano, a exemplo do britânico, passou a servir de paradigma para outros países desde então. Tsebelis e Money (1997) agrupam os argumentos para justificar o arranjo bicameral em duas grandes dimensões. A *dimensão política* tem por objetivo reforçar o sistema de freios e contrapesos criando dois órgãos legislativos com critérios de representação distintos, trazendo para dentro do Estado e das instituições políticas as clivagens sociais (diferenças étnicas, linguísticas, religiosas ou regionais). Por sua vez, a *dimensão da eficiência* busca, com duas casas legislativas, incrementar a moderação, a qualidade e a estabilidade das leis. Há, nos dizeres dos autores, “um sistema para descobrir erros depois que eles foram cometidos” (TSEBELIS; MONEY, 1997, p. 40, tradução nossa).

Se for assim, cabe analisar se de fato o sistema bicameral é produtivo para cumprir o que promete. No caso brasileiro, o Senado nasceu como uma segunda câmara aristocrática para barrar arroubos da assembleia popular e, com a Constituição republicana de 1891, converteu-se em órgão por excelência do pacto federativo, instituindo a representação paritária dos Estados no legislativo nacional, conforme o modelo norte-americano (CHACON, 1997). As Cartas constitucionais posteriores mantiveram o

modelo bicameral e deram à segunda casa contornos de moderação e estabilidade.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal têm diferenças marcantes quanto à forma de eleição, requisitos constitucionais e tamanho das casas, diferenças que tornam incongruente o bicameralismo no Brasil; contudo, ambas gozam de prerrogativas institucionais semelhantes. Em outras palavras, são simétricas, e o Senado brasileiro é um dos mais fortes do mundo em poderes constitucionais (NEIVA, 2008). Dessa forma, o arranjo bicameral no País é classificado como simétrico e incongruente, dimensões que traduzem um bicameralismo forte (LIJPHART, 2003).

Ao contrário de outros parlamentos, em que a câmara baixa detém prevalência em caso de conflito entre as casas legislativas (TSEBELIS; MONEY, 1997), no Brasil, Senado e Câmara estão em pé de igualdade com relação ao processo legislativo, pois a prerrogativa cabe à casa iniciadora, e não necessariamente à Câmara dos Deputados.

Entretanto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2022]) estipula que os projetos de iniciativa do Executivo deverão ter sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados (art. 64). Tal dispositivo altera sensivelmente o jogo bicameral, em vista da grande proporção da legislação aprovada oriunda do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Assim, por mais que em tese o bicameralismo no Brasil seja simétrico, na prática a Câmara acaba tendo maior relevância por deter mais frequentemente a prerrogativa de casa iniciadora.

Estudos sobre a Câmara Alta no Brasil ainda são incipientes, fato surpreendente dado o arranjo bicameral forte adotado no País. Em particular, ainda faltam pesquisas sobre a atividade revisora exercida pelo Senado, de forma a entender melhor seu padrão de atuação e se há, de fato, alguma melhora na legislação do País.

Em trabalho pioneiro, Figueiredo e Limongi (1996) constataram que, entre todas as leis aprovadas de 1989 a 1994, a grande maioria (89,3%) teve início na Câmara dos Deputados, e o Senado, como casa revisora, promoveu alterações em apenas 18% dos projetos.

Cobrando outro período, Rubiatti (2017) pesquisou os projetos de lei ordinária e complementar revisados pelo Senado entre 1999 e 2014.¹ Dentre os projetos efetivamente analisados por ele, a maioria (79,6%) foi aprovada sem alterações e seguiu diretamente para a sanção, ao passo que apenas 20,4% dos projetos emendados pelos senadores retornaram à Câmara.

Oliveira (2018), ao analisar a 54ª Legislatura (2011-2014), revela que mais de 80% das leis ordinárias aprovadas no período tiveram como casa

¹ Em sua amostra, porém, o autor excluiu as MPs e os projetos de lei orçamentária, que constituem boa parte da produção legislativa no País.

iniciadora a Câmara dos Deputados; diferentemente, o Senado alterou apenas 5,8% das matérias quando atuou como casa revisora. Examinando a legislatura seguinte (2015-2018), Simões e Silva (2020) utilizaram como recorte apenas as proposições iniciadas por parlamentares (projetos de lei ordinária, lei complementar e propostas de emenda à Constituição), excluindo, portanto, as matérias iniciadas pelo Executivo. Os autores demonstram que, quando atuou como casa revisora, a Câmara alterou 31,1% dos projetos, ao passo que o Senado alterou 16,7% das matérias.

Analisando especificamente as MPs, Brito (2019) constatou que, dentre as 655 MPs convertidas em lei de 2002 a 2018, o Senado promovera alterações em apenas 97 delas, ou 14,81%. O autor sugere que a limitação temporal possa ter influência na atividade revisional exercida pelos senadores.

O estudo mais complexo sobre a atividade revisora exercida pelo Senado é o de Araújo (2014), que analisa as determinantes dessa atividade entre 1989 e 2010 com relação aos projetos do Executivo. Para o autor, não são as características institucionais do bicameralismo os fatores determinantes na taxa de alteração promovida pela segunda casa, mas os arranjos partidários da coalizão governista, que envolvem negociações dinâmicas entre o Executivo, a Câmara e o Senado para produzir decisões políticas. Araújo (2014) mostra que o Senado, por ser menos fragmentado e com maior força do centro político em detrimento dos extremos ideológicos, apresenta um perfil adequado a manter o fluxo decisório, não se convertendo necessariamente num *veto point* do presidencialismo brasileiro. Porém, a Casa não é mera coadjuvante do processo político, já que o aumento na taxa de emendamento em virtude de coalizões maiores e heterogêneas indica que os senadores fazem valer seus interesses: utilizam estrategicamente suas prerrogativas em virtude de variáveis partidárias envolvidas na montagem da coalizão de governo.

Apesar de analisar períodos e utilizar recortes metodológicos diferentes, todas as pesquisas apresentam um panorama semelhante da atividade revisora do Senado em relação aos projetos da Câmara: 18% (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996); 20,4% (RUBIATTI, 2017); 14,81% (BRITO, 2019); 5,8% (OLIVEIRA, 2018); e 16,7% (SIMÕES; SILVA, 2020). *Grosso modo*, de cada seis projetos aprovados em revisão, o Senado altera apenas um deles.

Tais trabalhos apresentam um perfil agregado da atividade revisora realizada pelo Senado, sem perquirir se as alterações promovidas por ele são feitas com o objetivo de aperfeiçoar o projeto (função da eficiência), ou se têm por objetivo garantir os interesses dos grupos políticos representados na Casa (função política), consistindo num jogo de soma zero. Além disso, permanecem diversas lacunas no entendimento do arranjo

bicameral brasileiro. Por exemplo: há limitações institucionais no processo de emendamento? O Senado se vale de outros mecanismos para promover alterações? A Câmara atende por antecipação aos interesses dos senadores?

O presente estudo avança nessa questão com base na revisão de MPs pelo Senado. Analisar essa matéria específica apresenta algumas vantagens metodológicas: a MP é matéria de autoria do Executivo, de forma que sua tramitação obrigatoriamente se inicia na Câmara dos Deputados – ou seja, não cabe ao Senado a prerrogativa de casa iniciadora. Ademais, as MPs têm prazo certo de vigência, o que força uma decisão tempestiva tanto da Câmara quanto do Senado. Por fim, o constrangimento temporal pode fazer com que o Senado recorra a mecanismos heterodoxos que passam ao largo do processo formal de emendamento.

3 Processo legislativo das medidas provisórias

Previstas desde a promulgação da CRFB, as MPs são atos exarados pelo Executivo com força de lei desde sua edição, devendo ser convertidas em lei pelo Congresso num prazo certo, sob pena de perderem a eficácia desde a origem. Como outros tipos de decretos executivos, as MPs, são instrumentos institucionais que reforçam o poder do Executivo em promover sua agenda política (CAREY; SHUGART, 1998).

Inicialmente, as MPs tinham validade de 30 dias e eram votadas em sessões conjuntas (quando a Câmara e o Senado se reuniam ao mesmo tempo). Nesse formato de tramitação, quando a MP era analisada no mesmo momento processual pelas duas Casas, o Senado não exercia a função revisora. O acontecimento mais relevante desse período inicial foi a consolidação da prática de reedição de MPs não convertidas em lei no prazo constitucional, prática posteriormente autorizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e que teve como consequência as reedições frequentes de uma mesma MP pelo presidente da República diante da inação deliberada e calculada da maioria governista no Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997; ALMEIDA, 2014; BEDRITCHUK, 2021).

Em 2001, uma reforma constitucional do instituto das MPs alterou substancialmente o rito de tramitação ao instituir a apreciação separada em cada uma das Casas, com o início do processo de conversão sempre na Câmara. A Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), aumentou o prazo de vigência da matéria de 30 para 120 dias, mas tal prazo passou a correr em conjunto para as duas Casas. O novo rito teve por consequência deixar ao Senado o papel de revisor das MPs, além da perda pelo Senado do controle temporal de apreciação, já que a Câmara passou a determinar o momento em que votaria a MP e a enviaria ao

Senado (NICOLAU, 2009; SILVA; ARAÚJO, 2013; BEDRITICHUK, 2017). Desde então, não foi incomum as MPs chegarem ao Senado poucos dias antes do fim do prazo de vigência, virtualmente impossibilitando qualquer tentativa de alteração do texto, uma vez que as emendas aprovadas deveriam retornar à Câmara para análise.

O trâmite das MPs também foi alterado em 2012 por uma decisão do STF, que determinou a obrigatoriedade de análise de cada MP por comissão mista antes da análise pelos plenários de cada Casa. Até então, uma comissão formada por deputados e senadores era formalmente constituída, mas na prática não funcionava: um dispositivo regimental permitia que a matéria fosse diretamente a plenário mesmo sem o parecer de tal colegiado. Ao determinar a obrigatoriedade do parecer da comissão mista, a decisão instituiu três arenas decisórias no processo de conversão das MPs: a comissão mista, o plenário da Câmara e o plenário do Senado, fato que “inflacionou” a MP como instrumento de promoção da agenda do Executivo e acarretou maiores dificuldades para a conversão em lei dessas matérias, bem como para o gerenciamento da coalizão governista (BEDRITICHUK, 2017).

É justamente na apreciação das MPs que o papel revisor do Senado tem sido colocado em xeque. O pouco tempo para a análise e a proeminência das matérias veiculadas por MPs, caras à agenda do Executivo, exercem pressão para que o Senado aprove a matéria tal como veio da Câmara, sob pena de ver escoar o prazo de vigência e ser responsabilizado pela perda de eficácia da norma.

Não à toa, o Senado passou a resguardar-se desse risco impondo exigências informais à Casa vizinha. Foi assim, por exemplo, na decisão dos senadores José Sarney em 2003 (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2003, p. 6.812), Renan Calheiros em 2013 (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2013, p. 26.819) ou Eunício Oliveira em 2017 (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2017b, p. 84). Todos os presidentes firmaram um prazo mínimo para que o Senado pudesse deliberar sobre as MPs, forçando a Câmara dos Deputados a apreciá-las no prazo estipulado.

Também nessa linha foram apresentadas diversas propostas para alterar o rito de tramitação das MPs e garantir ao Senado um prazo mínimo de análise. A mais avançada delas foi a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 70/2011, aprovada em dois turnos pela Casa no mesmo ano de sua apresentação, alterada pela Câmara em 2019 e finalmente aprovada pelo Senado em julho de 2019. A proposta estabelecia que ele teria no mínimo 30 dias para apreciar a MP aprovada pela Câmara. Entretanto, divergências no texto aprovado pelas duas Casas impediram a promulgação da norma, de forma que o rito de tramitação vigente ainda é o previsto pela EC nº 32/2001 – prazo de 120 dias que corre em conjunto para ambas.

Ao analisar as MPs, é comum que os senadores critiquem o pouco tempo disponível para sua apreciação e, muitas vezes, a impossibilidade de emendar o texto, dado que a Câmara não teria tempo para aprovar as mudanças. Inconformados com o papel de meros “carimbadores” dos projetos da Câmara, segundo expressão deles próprios, muitos senadores ressentem-se do rito de tramitação das MPs e de sua “indignidade” no papel de legisladores coadjuvantes².

Teria razão a crítica feita pelos senadores? Em que medida o Senado exerce o seu papel revisor no processo de conversão em lei das MPs e o quanto ele tem contribuído para aperfeiçoar a legislação aprovada na Câmara são questionamentos que merecem ser investigados. Além de caracterizar, do ponto de vista quantitativo, o processo de revisão de MPs pelo Senado, este trabalho busca explicações institucionais, por meio de estudos de caso mais aprofundados.

A Tabela 1 mostra as MPs não orçamentárias apreciadas pelo Senado Federal no período de dez anos, de 2012 a 2021, e o resultado das matérias na Casa. O período abrange os mandatos de três presidentes da República, cinco presidentes da Câmara e cinco do Senado, além de coalizões de governo totalmente diferentes.

Tabela 1

Resultado das MPs apreciadas pelo Senado (2012-2021)

Governo	Ano	MPV aprovada	PLV aprovado	Alterada pelo SF	Rejeitada	Perda de eficácia	Total
Dilma I	2012	2	26	-	-	2	30
	2013	1	19	2	-	1	21
	2014	3	11	2	-	-	14
Dilma II	2015	-	29	1	-	1	30
	2016	-	8	-	-	-	8
Temer	2016	-	27	-	-	1	28
	2017	1	25	1	1	-	27
	2018	6	22	1	-	1	29
Bolsonaro	2019	3	19	-	1	2	25
	2020	7	34	5	-	1	42
	2021	8	31	10	1	-	40
Total		31	251	22	3	9	294

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados do Senado Federal.

² Alguns exemplos recentes envolvem os senadores Renan Calheiros (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2021c, p. 26), Jean Paul Prates (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2021b, p. 15), Jorge Kajuru (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2021a, p. 62), Fabiano Contarato (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2020b, p. 35), Carlos Portinho (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2020c, p. 40), Veneziano Vital do Rêgo (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2020a, p. 76) e Alvaro Dias (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2019, p. 73).

Chama a atenção o baixo número de MPs rejeitadas ou que tenham perdido eficácia no Senado. Regra geral, as MPs são aprovadas pelos senadores, o que indica que uma MP tem boas chances de ser aprovada também no Senado se passar pela filtragem da Câmara dos Deputados, onde é maior a fragmentação partidária e a força dos extremos ideológicos (ARAÚJO, 2014).

Ressalte-se também o baixo número de MPs emendadas pelo Senado e que retornaram à Câmara dos Deputados (apenas 22 num universo de 294, ou 7,48%). Entretanto, o percentual é o esperado de acordo com o que se encontra na literatura em outros recortes metodológicos, ainda mais se se considerar que, no caso específico das MPs, o pouco tempo de análise é um limitador natural das possibilidades de alteração pelo Senado. Por fim, destaque-se o grande número de MPs alteradas pelo Senado em 2021 (10 MPs), o que representa quase a metade das alterações promovidas por ele em todo o período analisado.

O tempo disponível para a análise do Senado pode ser observado na Tabela 2, que apresenta a média de tempo de análise, segmentada por ano de envio da medida MP e calculada em dias entre a data de aprovação da MP na Câmara e o prazo final de sua vigência.

Tabela 2

Tempo disponível do Senado para a análise de MPs (média em dias)

Governo	Ano	Tempo disponível do SF (média em dias)
Dilma I	2012	46,64
	2013	18,92
	2014	36,35
Dilma II	2015	28,92
	2016	10,62
Temer	2016	19,20
	2017	11,77
	2018	27,31
Bolsonaro	2019	15,08
	2020	19,80
	2021	22,20

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados do Senado Federal.

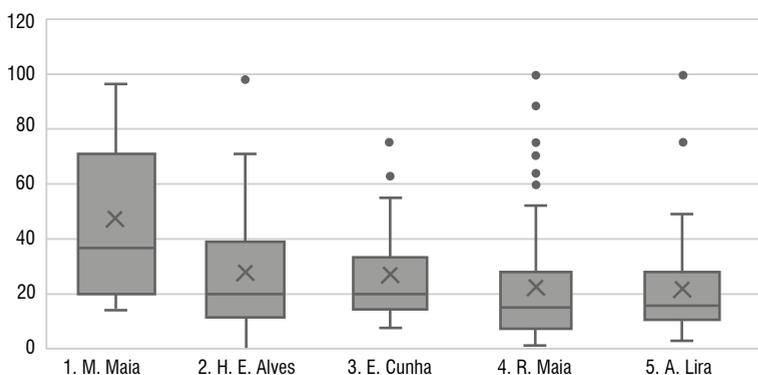
Uma vez que há muitos dados discrepantes, a média não é o melhor parâmetro estatístico para avaliar a distribuição dos dias, pois há casos isolados que podem mover a média para cima ou para baixo, sem refletir com exatidão a distribuição dos dias. No presente caso, é recomendável

analisar os dados por períodos específicos e visualizar tanto a média quanto a dispersão dos dados em torno dela.

O Gráfico 1 mostra a distribuição dos dados para cada MP, agrupadas por períodos. Adotaram-se como parâmetro as presidências da Câmara dos Deputados.

Gráfico 1

Distribuição do prazo disponível ao Senado (em dias)



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Senado Federal.

Parece haver uma tendência histórica de diminuição do tempo disponível para o Senado. Em geral, a grande maioria dos dados concentra-se ao redor de 20 dias, o que dá à Casa pouco mais de duas semanas para analisar as MPs.

Feita essa caracterização descritiva do processo de alteração das MPs pelo Senado nos últimos dez anos, cabe avançar na análise e buscar explicações para os resultados encontrados. A baixa frequência dos casos de revisão (22 casos num universo de 294) e a necessidade de se incorporar o contexto para robustecer a análise fazem com que o desenho de pesquisa recomendado seja do tipo *small-N* (KING; KEOHANE; VERBA, 1994; HALL, 2006). A seção seguinte pormenoriza a escolha dos casos, bem como as técnicas utilizadas.

4 Mecanismos alternativos de alteração

Um desenho de pesquisa com poucos casos propicia riqueza de informações sem deixar de apresentar preocupação analítica (FLYVBJERG, 2011) e pode alcançar “generalizações contingentes”, bem como maior

poder explicativo para lidar com as condições de ocorrência do fenômeno e de mecanismos causais (GEORGE; BENNETT, 2005). O rastreamento de processos é capaz de acessar uma diversidade de informações e iluminar aspectos pouco explorados de uma cadeia de causalidade.

De modo a reduzir a amostra inicial com vistas a realizar uma “análise sistemática de processos” (HALL, 2006), foi utilizado o critério *most-likely* de seleção de casos (GEORGE; BENNETT, 2005). De todas as MPs analisadas pelo Senado no período, selecionaram-se as que mais receberam emendas parlamentares³. O número de emendas parlamentares pode funcionar como uma *proxy* do nível de atratividade da MP e indicar a complexidade ou a polêmica da matéria (SILVA; ARAÚJO, 2013) – ou seja, quanto mais emendas são apresentadas a uma determinada MP, maior o interesse que o Congresso tem em sua alteração. Assim, a hipótese é que as MPs mais atrativas – ou mais polêmicas – têm maior probabilidade de serem alteradas pelo Senado. Tal recorte reduziu a amostra para 45 MPs.

De forma geral, a limitação temporal tem impacto nas possibilidades de alteração pelo Senado. Dentre as 45 MPs analisadas, apenas nove tiveram tempo de análise superior a 30 dias, isto é, em apenas nove ocasiões o Senado dispôs de mais de 30 dias para apreciar uma MP. Em todos os outros casos, o prazo de análise foi mais curto, e em 11 deles o prazo foi igual ou inferior a uma semana, deixando à Câmara Alta pouca margem para alterar o texto.

Todavia, como a Casa se comportou nesses nove casos em que teve mais de 30 dias para analisar MPs polêmicas? Foram formalmente emendadas pelo Senado três MPs (MPs 944,

1.031 e 1.040); as outras cinco não foram alteradas, apesar de polêmicas e de tramitarem no Senado por longo tempo. Seria, então, o Senado uma “casa carimbadora”? Ora, há detalhes de tramitação que não podem ser negligenciados. O principal deles é que quatro delas (MPs 568, 579, 656 e 746) tiveram senadores como relatores nas respectivas comissões mistas que analisaram as matérias antes da análise pelo plenário. Como apontado anteriormente (BEDRITICHUK, 2017), o funcionamento das comissões mistas reequilibrou a balança do bicameralismo ao permitir a participação ativa de senadores na fase inicial de tramitação das MPs, seja assumindo a importante tarefa de relatar as matérias, seja tomando parte nas negociações travadas no colegiado misto. Assim, não surpreende que o Senado perca o interesse em alterar tais MPs, ainda que dispunha de tempo suficiente para eventuais alterações, uma vez que se pode considerar que os senadores já tiveram seus interesses atendidos pelo trabalho na comissão mista.

Evidentemente, apesar de apontar para uma tendência, o baixo número de casos é incompleto para explicar o comportamento do Senado. Procedeu-se, então, ao rastreamento de processo quanto à tramitação daquelas 45 MPs no Senado, buscando informações contextuais e sobre a sequência de eventos. Os dados foram obtidos na tramitação das matérias no site do Senado, além de pesquisas no *Diário do Senado Federal* e nas respectivas notas taquigráficas de todas as discussões e votações.

Se, como diz o senso comum dentro do próprio Congresso, o Senado é apenas uma “casa carimbadora” dos projetos da Câmara, espera-se um comportamento passivo da Casa diante das MPs aprovadas pela Câmara Baixa, mormente ao se considerar o pouco tempo para a análise. Por outro lado, se o Senado tem alto grau de simetria e fortes poderes constitucionais, e se exerce um dos papéis precípuos de uma segunda

³ Utilizou-se como recorte o percentil 85, selecionando-se o grupo de 15% das que mais receberam emendas parlamentares.

câmara – que é o de aprimorar a legislação –, espera-se que a análise factual e as informações levantadas mostrem uma intensa negociação a respeito das MPs, além de eventuais mecanismos alternativos de alteração do texto aprovado pela Câmara, a despeito de se observarem poucos casos de alteração efetiva.

Surpreendentemente, os resultados da análise revelam facetas escondidas da mera análise estatística de emendamento e mostram que o Senado se vale de outros mecanismos institucionais para aprimorar as MPs, fato que ressalta a importância de desenhos de pesquisa que consideram o contexto e reúnem diversas informações. Há três mecanismos de alteração do texto utilizados pela Câmara Alta: emenda de redação, impugnação de matéria estranha e compromisso de veto.

a) Emendas de redação

De acordo com as normas internas do Congresso, uma emenda que mude apenas a redação do dispositivo, sem alterar o comando normativo, é considerada emenda de redação. A distinção é importante, pois a aprovação de uma emenda de redação não enseja o retorno da matéria à casa iniciadora, tal como decidido pelo STF em antigo precedente no âmbito da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 3/UF (BRASIL, 1999).

Ferreira Júnior (2018) apontou a prática por meio da qual os senadores aprovam emendas de mérito, mas classificam-nas como de redação, a fim de que não seja necessário devolver a matéria à Câmara dos Deputados para a análise da alteração. Há aqui um forte grau de discricionariedade, pois a própria Casa decide o que é *emenda de redação* e o que é *emenda de mérito*. O Regimento Interno do Senado (art. 234, parágrafo único (BRASIL, [2023])) dispõe que, havendo divergência sobre se a

emenda é de redação ou de mérito, deve ser consultada a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Ainda assim, trata-se de uma decisão interna da Casa.

Há casos em que se evidencia a mera correção redacional proposta pelos senadores, decorrente de lapso manifesto ou de má técnica legislativa observados no texto proveniente da Câmara dos Deputados. Como na MP 651, em que o relator, senador Walter Pinheiro (PT-BA), incluiu apenas uma vírgula após a palavra *controlada*, “para deixar claro que os adjetivos direta ou indireta se referem à pessoa jurídica controlada” (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2014, p. 194) no art. 37 do projeto. Ou, ainda, na MP 870, quando permaneceu no art. 37, XXI, do projeto referência equivocada ao Ministério da Agricultura relativa a direitos dos indígenas, quando tal competência foi alocada (tanto na comissão mista quanto na Câmara dos Deputados) para o Ministério da Justiça. A remissão presente no citado dispositivo, portanto, foi equívoco de redação corrigido pelo Senado por meio de emenda de redação.

Há outros casos, porém, em que não fica tão claro se a emenda é mera adequação redacional ou se toca no mérito. A MP 1.061, por exemplo, que criou os programas sociais Auxílio Brasil e Alimenta Brasil, teve seis emendas de redação aprovadas pelo Senado e encaminhadas à sanção presidencial. Uma das emendas dispôs que os benefícios seriam pagos não por *instituição financeira federal* (como na redação da Câmara), mas por *agente pagador* (art. 4º, § 10). Outra emenda de redação, por sua vez, alterou dispositivo que tratava de uma das finalidades do programa Alimenta Brasil: *fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização*, acrescentando ao final a expressão *inclusive os do coco babaçu* (art. 30, VI (BRASIL, 2021)).

Podem-se elencar outros casos semelhantes, em que há dúvida sobre se a emenda é apenas de

redação ou se não afetaria o mérito da norma. O mais emblemático deles ocorreu no âmbito da MP 759: ao apreciar a matéria, o Senado aprovou oito “adequações redacionais” (nomenclatura que a Casa utilizou na ocasião, mas com a mesma natureza de uma emenda de redação) e enviou a matéria à sanção presidencial. Argumentando que as emendas eram de mérito e que, portanto, deveriam retornar à Câmara dos Deputados, parlamentares do PT entraram com mandado de segurança no STF. Em decisão liminar no MS nº 34.907/DF, o ministro Luís Roberto Barroso, por entender que as emendas não foram meramente redacionais, mas de mérito, determinou que a matéria retornasse à Câmara para análise das alterações promovidas pelo Senado:

No caso concreto, houve aparentes modificações substanciais no texto aprovado pelo Senado Federal e encaminhado diretamente à sanção presidencial. Verifica-se, por exemplo, que o art. 92 da versão aprovada no Senado inseriu um § 4º no art. 8º-A da Lei nº 13.420/2015, que sequer existia no texto aprovado na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017, p. 4).

Nesse caso, a MP 759 retornou à Câmara e todas as emendas inseridas pelo Senado foram acatadas pelos deputados. Ressalte-se, porém, que em muitos casos entra-se num terreno discricionário sobre o que seria uma alteração meramente redacional e o que seria uma alteração de mérito.

A prática de aprovar emendas de redação foi observada em 16 casos do universo das MPs analisadas. O nível de alteração não é desprezível: foram modificados 44 dispositivos, uma média de quase 3 emendas de redação por MP⁴.

Um fator parece comum a esses 16 casos: o pouco tempo para análise. Com efeito, a média do tempo disponível para o Senado foi de 17 dias, o que equivale *grosso modo* a duas semanas úteis de trabalho legislativo. Ou seja, o Senado teria pouco mais de uma semana para conhecer, analisar e deliberar sobre o texto da MP, deixando a Câmara apreciar eventuais alterações na semana derradeira de vigência da MP. Além de o pouco tempo tornar difícil o processo de mobilização de interesses com o fito de promover alterações na MP (SILVA; ARAÚJO, 2013), o eventual retorno da matéria à Câmara dos Deputados pode ser politicamente temerário pelo risco de perda de vigência. Desse modo, ainda que em alguns casos seja questionável, a emenda de redação afigura-se aos senadores como mecanismo seguro para promover mudanças no texto da MP.

Ademais, nesse caso tem-se satisfeita a função revisora por excelência, funcionando o bicameralismo brasileiro como “um sistema para descobrir

⁴Foi excluída da análise a MP 1.031, que, apesar de ter tido emenda de redação, recebeu outras emendas de mérito e acabou retornando à Câmara dos Deputados.

erros depois que eles foram cometidos”, nos dizeres de Tsebelis e Money (1997, p. 40, tradução nossa).

b) Impugnação de matéria estranha

É bastante conhecida na prática parlamentar a figura dos “jabutis”, como são conhecidos no folclore político os “contrabandos” legislativos inseridos nas MPs. São emendas parlamentares com pouca ou nenhuma conexão com o objeto da MP, incluídas apenas para aproveitar o rito de urgência da matéria. Em 2015, no âmbito da ADI nº 5.127/DF (BRASIL, 2015b), o STF declarou que a prática de inserção de matéria estranha à MP é inconstitucional por ferir o devido processo legislativo. A partir de então, Câmara e Senado têm adotado procedimentos legislativos distintos para remover os “jabutis”.

O Senado adotou o procedimento chamado *impugnação de matéria estranha* com base na Questão de Ordem nº 6/2015 (BRASIL, 2015a). Antes de votar o mérito da MP, a Casa aprecia eventuais impugnações apresentadas por parlamentares contra dispositivos alegados como estranhos ao objeto tratado na matéria principal. Trata-se juridicamente de uma preliminar, cujo efeito principal, se aprovada, é o não conhecimento da matéria, e não sua rejeição. Essa interpretação dada pelo Senado tem efeito prático significativo.

Se o Senado rejeitar um dispositivo da MP – o art. 8º, por exemplo –, essa alteração deverá ser apreciada pela Câmara. Os deputados poderão concordar com a supressão do art. 8º pelo Senado ou desejar mantê-lo a despeito da manifestação contrária dos senadores. Diferente será o tratamento se o Senado considerar o art. 8º matéria estranha à MP. Em tal situação, os senadores aprovarão a impugnação de matéria estranha, sem sequer chegar a conhecer de tal dispositivo. Se aprovada, a matéria seguirá à sanção presidencial, sem precisar retornar à Câmara dos Deputados. Nesse caso, considera-se não que o Senado tenha rejeitado o art. 8º, mas que não o recebeu por julgá-lo matéria estranha. Pode-se argumentar que a impugnação de matéria estranha funciona como “emenda saneadora de inconstitucionalidade”, mas que recebe o nome de *emenda* apenas porque foi o veículo legislativo por meio do qual a retirada do texto foi proposta (NASCIMENTO, 2020).

Uma vez que há certa discricionariedade na determinação do que seja ou não matéria estranha, segue-se que sua impugnação pode ser utilizada pelo Senado como mecanismo para impedir que a supressão de determinado dispositivo da MP tenha de retornar à Câmara dos Deputados e ser apreciada por ela. Com efeito, conflitos políticos entre as duas câmaras já ocorreram justamente em torno de divergências interpretativas do que

seria ou não *matéria estranha*, fato que aponta para eventual uso político do mecanismo⁵.

Nas MPs analisadas, a impugnação de matéria estranha foi utilizada em quatro ocasiões (MPs 783, 881, 899 e 1.040), suprimindo vinte dispositivos desses textos. Trata-se de importante mecanismo de aprimoramento. Tal como na emenda de redação, há forte grau de discricionariedade na definição do que tem ou não pertinência temática, o que pode ser explorado politicamente para promover supressões de texto sem que com isso a matéria tenha de retornar à Câmara dos Deputados. Seja como for, trata-se de mais um mecanismo que reforça a função revisora exercida pelo Senado, ainda que não pela via tradicional do emendamento.

c) Compromisso de veto

A falta de tempo para análise é um limitador natural para a atuação do Senado no processo das MPs. Quando a pauta é relevante para a agenda do governo, a negociação no Senado passa a ser do tipo *tudo ou nada*, por mais que os senadores discordem de um ou outro ponto da MP: ou o Senado aprova a MP tal como veio da Câmara ou altera o texto, mas corre o risco de ver toda a medida perder a validade se a Câmara não apreciar as alterações tempestivamente. Por isso, no limite, a decisão acaba sendo entre aprovar a MP sem alterações ou condená-la à caducidade.

Aliás, esse muitas vezes é o argumento da base governista para buscar a cooperação da oposição na votação de uma MP importante. Referendar o texto da Câmara seria a única alternativa viável e plausível, como relata em plenário o senador Waldemir Moka (PMDB-MS) na votação da MP 651/2014 em 29/10/2014: “Mas nós não temos outra maneira de resolver

o assunto: ou nós votamos isso ou vamos perder tudo aquilo que é tratado pela medida provisória. E aí nós vamos prejudicar vários segmentos importantes contemplados pela medida provisória” (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2014, p. 206).

Como última alternativa, é comum recorrer ao expediente chamado *compromisso de veto*. Trata-se de acordo normalmente intermediado pelo líder do governo na Casa mediante o qual o Senado aprova o texto da MP tal como saiu da Câmara desde que o presidente da República se “comprometa a vetar” determinado trecho ou dispositivo de que os senadores discordam. Nas MPs analisadas, o compromisso de veto foi utilizado em três ocasiões (MPs 651, 665 e 765), viabilizou acordos com a oposição e permitiu a aprovação das matérias no Senado.

Na MP 651/2014, havia grande divergência entre os senadores com relação a dois dispositivos da matéria (arts. 35 e 107). A possibilidade de alterar o texto e enviá-lo de volta à Câmara esbarrava na limitação temporal, ainda que sob crítica de alguns senadores⁶, e também no receio de que os deputados pudessem descartar as alterações promovidas pelo Senado⁷. Aliás, esse é um ponto interessante: como casa iniciadora das MPs e dos projetos de autoria do Executivo em geral, a Câmara detém a prerrogativa de dar a palavra final sobre as emendas aprovadas pelo Senado. Desse modo, o compromisso de veto torna-se um mecanismo que o Senado utiliza para passar ao largo desse risco. No caso analisado, o acordo

⁶ Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP): “A Câmara tem de trabalhar. As pessoas ganham para trabalhar. Meu Deus do céu! Será que a Câmara não vai poder votar um artigo em uma semana?” (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2014, p. 203).

⁷ Senador Roberto Requião (PMDB-PR): “É evidente que, se esta matéria vier a voltar para a Câmara, a Câmara vai reafirmar a barbaridade. Portanto, embora concordando com o Senador Aloysio em tese, objetivamente, eu voto pela rejeição do destaque, para que não volte à Câmara esta matéria” (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2014, p. 204).

⁵ Ver Sardinha (2020).

para vetar os dispositivos objetos de dissenso foi formalizado mediante a palavra do líder do governo na Casa, senador José Pimentel, e a fala de outros senadores informando que houvera a concordância de ministros do governo. Com base somente nesse entendimento, os líderes passaram a orientar favoravelmente suas bancadas, reforçando o compromisso de veto pelo governo. Com efeito, tanto o art. 35 quanto o art. 107 foram vetados pela Presidência da República.

O mesmo procedimento foi observado nas MPs 665/2014 e 765/2017: dada a divergência relativa a pontos polêmicos, anunciou-se o pacto para compromisso de veto pelo Executivo, o que permitiu a celebração de acordos para a aprovação das respectivas matérias no Senado. Acordou-se com os parlamentares o veto executivo. Com relação à MP 765, há ainda a incidência de um fato corriqueiro da prática parlamentar: a “emenda de redação para facilitar o veto”. Trata-se da reorganização do texto, normalmente desmembrando um dispositivo em incisos ou alíneas, com o objetivo de isolar trechos polêmicos e permitir o veto executivo. Nota-se tal prática na fala do senador Romero Jucá (PMDB-RR):

Eu gostaria de dizer, primeiro, que nós vamos cumprir aqui o entendimento firmado com os Líderes. Primeiro, eu estou propondo ao Relator, Senador Fernando Bezerra, uma emenda de redação, dentro do art. 93, separando parte do art. 93 do *caput* num § 1º, [...]. *Essa emenda de redação vai possibilitar o veto* no que diz respeito à questão da cessão de servidores do serviço social autônomo (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2017a, p. 12, grifo nosso).

O mecanismo de compromisso de veto não deixa de ser um expediente de alteração de texto alternativo utilizado pelo Senado. Aliás, como visto, recorrer ao veto às vezes pode ser mais vantajoso que a própria alteração por emenda, pois o Senado passa ao largo do risco de ver a Câmara reverter a alteração. A estratégia, entretanto, é ainda arriscada, pois depende da manifestação de outro ator, que pode simplesmente descumprir o acordo. Seja como for, o compromisso de veto é uma forma de alterar e aprimorar o texto de uma MP diante da limitação temporal.

d) Emendas de plenário

Pode-se proceder a outro recorte metodológico para entender melhor o alto nível de alterações promovidas pelo Senado em 2021. No período dos dez anos analisados, os senadores aprovaram alterações nas MPs em 22 ocasiões, dez delas apenas em 2021. A pesquisa analisou sistematicamente processos relativos a essas MPs, o que propiciou maiores informações para compreender os fatores associados a esse alto nível de

emendamento. Ora, o tempo disponível para a análise das MPs é semelhante ao de outros períodos.

Durante a pandemia da Covid-19, as MPs tramitaram sob rito simplificado, aprovado pelo Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020. Nesse rito especial, duas inovações significativas ocorreram: primeiro, as comissões mistas foram dispensadas, com as MPs seguindo direto para a apreciação no plenário da Câmara; e permitiu-se a apresentação de emendas parlamentares em plenário. No rito tradicional, as emendas parlamentares são apresentadas na fase inicial da matéria, nos seis primeiros dias de tramitação da MP, tanto por deputados quanto por senadores. Após esse período, apenas o relator na comissão mista tem a possibilidade de inovar o texto. Na análise pelos plenários, não é possível mais apresentar emendas, senão apenas destacar para votar separadamente emendas já apresentadas no prazo inicial.

O rito especial da pandemia alterou esse quadro ao permitir que os parlamentares apresentassem emendas até o final da discussão no plenário da respectiva casa. Evidentemente, tal regra ampliou o leque de possibilidades de alterar o texto, não se restringindo apenas às emendas oferecidas inicialmente. Com isso, naquelas dez alterações promovidas pelo Senado em MPs em 2021, as emendas aprovadas foram as “de plenário”, e não as apresentadas no prazo inicial.

As emendas de plenário ampliam a possibilidade de negociação entre os senadores, levando à redação de um texto de consenso na discussão da matéria em plenário. Há maior espaço para a conciliação de interesses com a possibilidade de uma nova rodada de emendas ao final do processo de tramitação. Nesse caso, os senadores já conhecem o que foi aprovado pela Câmara e quais são os pontos mais delicados da matéria pela maturação dos efeitos da MP na sociedade (AMORIM NETO; TAFNER, 2002). Redigir uma emenda nesse momento processual torna o processo mais objetivo e acurado; permite, além disso, composições políticas de última hora.

Assim, as emendas de plenário foram uma inovação do rito especial da pandemia, mas mostram como regras de processo legislativo podem influenciar no comportamento de atores políticos e também das casas do Congresso Nacional.

5 Considerações finais

Com a função legislativa exercida por duas casas, por certo torna-se mais complexo o processo de produção de leis. Pode-se questionar o

papel efetivo exercido pela segunda câmara, e, no limite, se ela é mesmo necessária.

O bicameralismo brasileiro, juridicamente, tem sua razão de ser mais evidente para cumprir a *função política* de conferir uma representação paritária aos estados-membros no âmbito da formação da legislação nacional. Com efeito, o Senado parece ser uma exigência óbvia da organização do Estado em federação. Não obstante, ainda é preciso estudá-lo mais a fundo para entender melhor sua prática e função tanto no sistema bicameral quanto no presidencialismo de coalizão.

Questiona-se se o Senado seria mera “casa carimbadora” dos projetos oriundos da Câmara dos Deputados, conforme expressão comumente utilizada pelos próprios senadores. O presente trabalho investigou as alterações promovidas pelos senadores nas MPs no período 2012-2021, para compreender melhor a atuação da Câmara Alta na apreciação de matéria com prazo certo de tramitação e central para a agenda política do Executivo.

Os resultados estatísticos revelam baixo nível de emendamento no Senado. Regra geral, as MPs são aprovadas pelos senadores, sendo raras as vezes em que eles promovem alteração no texto, e mais raras ainda as ocasiões em que a MP é rejeitada ou perde sua vigência por decurso de prazo. Tal resultado alinha-se a estudos anteriores que demonstram que o Senado não se apresenta como um *veto player* no presidencialismo brasileiro (BRANCO, 2008; NEIVA, 2011). Possíveis explicações podem residir no seu caráter mais moderado, na menor fragmentação e na menor incidência dos extremos ideológicos comparativamente à Câmara (ARAÚJO, 2014) – e também na força política dos acordos provenientes da Câmara, já negociados com o governo, com os deputados e suas lideranças partidárias e, eventualmente, com os senadores, por antecipação (OLIVEIRA, 2018).

Contudo, além de caracterizar o processo de emendamento realizado pelo Senado nas MPs, o trabalho preencheu a lacuna sobre os mecanismos utilizados para aprimorar texto oriundo da Câmara, mas que passam ao largo do processo de emendamento formal. Análises mais pormenorizadas da tramitação das matérias no Senado revelam a existência de três instrumentos comuns utilizados pelos senadores no período: a emenda de redação, a impugnação de matéria estranha e o compromisso de veto.

A emenda de redação e a impugnação de matéria estranha são instrumentos com embasamento jurídico; mas, por serem discricionários, podem desbordar de seu uso regular para se constituírem em verdadeiros mecanismos de alteração do texto da MP com a vantagem de não exigir o retorno à Câmara dos Deputados. Tal fenômeno revela a dinâmica complexa dos acordos políticos e a adaptação das instituições políticas. O compromisso de veto, por sua vez, envolve a atuação de ator externo, apresentando um risco de não cumprimento, mas também revela que os esforços para o gerenciamento do presidencialismo de coalizão (e, especificamente, da agenda legislativa do Executivo) abarcam uma gama de negociações realizadas pelo Executivo nas duas Casas do Congresso Nacional (SILVA; ARAÚJO, 2013). Por fim, a pesquisa mostrou como institutos do processo legislativo podem ter impactos imediatos no comportamento dos atores políticos. No caso, o rito especial de tramitação de MPs na pandemia, ao permitir a apresentação de emendas em plenário, facilitou a composição de acordos de última hora e, com isso, ampliou a possibilidade de alterações pelos senadores.

A pesquisa revelou que o tempo disponível para os senadores apreciarem as MPs de fato é bastante curto, o que em diversos casos dificulta ou impossibilita um emendamento. Entretanto, revelou também que, mesmo quando o tempo

disponível para a análise era elevado, foram utilizados mecanismos alternativos de alteração do texto, como emendas de redação e impugnação de matéria estranha, sem a incidência do emendamento formal, o que leva a crer que um prazo mínimo para a análise dos senadores, tal como previsto em diversas propostas de emenda à Constituição, não teria por si o condão de elevar o número de alterações promovidas pelo Senado.

De um lado, esse fenômeno parece estar mais relacionado à possibilidade de apresentar, em plenário, emendas mais precisas na conciliação de interesses em momento de maior maturação do processo legislativo. De outro lado, o emendamento formal acarreta sempre o risco de que a Câmara, como casa iniciadora das MPs, possa obstar as alterações promovidas pelo Senado. Por essa razão, os mecanismos alternativos de alteração das MPs apontados nesta pesquisa configuram instrumentos políticos mais vantajosos para os senadores, independentemente do prazo disponível para sua análise.

De todo modo, os mecanismos alternativos de alteração do texto das MPs adicionam ainda maior complexidade ao bicameralismo brasileiro e fazem com que “casa carimbadora” seja muito mais uma expressão de uso retórico que uma realidade efetiva do Senado no jogo bicameral.

Sobre os autores

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk é mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil; especialista em Ciência Política pelo Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, Brasil; bacharel em Economia pela UnB e em Direito pelo Uniceub, Brasília, DF, Brasil; analista legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil.
E-mail: bedritic@senado.leg.br

Guilherme Marques Veroneze é mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil; bacharel em Administração pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; analista legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil.
E-mail: veroneze@senado.leg.br

Como citar este artigo

(ABNT)

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro; VERONEZE, Guilherme Marques. Casa carimbadora?: a revisão das medidas provisórias pelo Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 60, n. 239, p. 91-114, jul./set. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/239/ril_v60_n239_p91

(APA)

Bedritichuk, R. R., & Veroneze, G. M. (2023). Casa carimbadora?: a revisão das medidas provisórias pelo Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 60(239), 91-114. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/239/ril_v60_n239_p91

Referências

ALMEIDA, Acir. Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 1.933, p. 1-56, fev. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2839>. Acesso em: 14 mar. 2023.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000100001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/N5brw9nQzrR5qx3ZjMbtMBr/?lang=pt>. Acesso em: 14 mar. 2023.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762014000100004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/TZSWRTjM6TvT3tZkjkXkFwh/?lang=pt>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2012v11n21p83>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2012v11n21p83>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BARBOSA, Alaor. Bicameralismo ou unicameralismo? *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 24, n. 93, p. 37-64, jan./mar. 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181724>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. *Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma*. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/543313>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Medidas provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão. *Revista de Estudos Legislativos e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 1, p. 32-42, 2021. Disponível em: https://www.ielp.org.br/wp-content/uploads/2021/02/BOOK_REVISTA_IELP.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRANCO, Marcello Simão. A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 273-328. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. *Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001*. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. *Medida Provisória nº 1.061, de 2021*. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021. Disponível

em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/149322>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Senado Federal. *Questão de Ordem nº 6, de 2015*. Apresentação de emendas parlamentares sem relação temática com a Medida Provisória. Jabutis. Brasília, DF: Senado Federal, 2015a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2714>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Senado Federal. *Regimento interno*: Resolução nº 93, de 1970. Brasília, DF: Senado Federal, [2023]. v. 1. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 3/UF*. Constitucional. Ação declaratória de constitucionalidade do art. 15, Lei 9.424/96. Salário-educação. Contribuições para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Nelson Jobim, 1ª de dezembro de 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=882>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF*. Direito constitucional. Controle de constitucionalidade. Emenda parlamentar em projeto de conversão de medida provisória em lei. Conteúdo temático distinto daquele originário da medida provisória [...]. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relatora: Min. Rosa Weber. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 15 de outubro de 2015b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.907/DF*. Direito constitucional. Mandado de segurança. Projeto de lei de conversão de medida provisória emendado pelo Senado Federal. Retorno à Câmara dos Deputados. Devido processo legislativo [...]. Impetrantes: Luiz Lindbergh Farias Filho e outro(a/s). Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Roberto Barroso, 19 de junho de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312049406&text=.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRITO, Luíz Felipe Ferreira Gonçalves. *O Senado Federal e as medidas provisórias*: como o regime de tramitação pode enfraquecer o bicameralismo. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/27460>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Calling out the tanks or filling out the forms? In: _____ (ed.). *Executive decree authority*. New York: Cambridge University Press, 1998. p. 1-32.

CHACON, Vamireh. *História institucional do Senado do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1997.

COAKLEY, John. The strange revival of bicameralism. *The Journal of Legislative Studies*, [s. l.], v. 20, n. 4, p. 542-572, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2014.926168>.

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Brasília, DF: Senado Federal, ano 58, n. 40, 10 abr. 2003. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/796?sequencia=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 68, n. 71, 17 maio 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/18409?sequencia=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 69, n. 175, 30 out. 2014. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19179?sequencia=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 72, n. 74, 2 jun. 2017a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20982?sequencia=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 72, n. 136, 20 set. 2017b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/21109?sequencia=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 74, n. 194, 13 dez. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/102762?sequencia=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 75, n. 27, 26 mar. 2020a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/103344?sequencia=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 75, n. 119, 4 set. 2020b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/104870?sequencia=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 75, n. 176, 3 dez. 2020c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/105610?sequencia=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 76, n. 4, 5 fev. 2021a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/105974?sequencia=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 76, n. 65, 6 maio 2021b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/106572?sequencia=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Brasília, DF: Senado Federal, ano 76, n. 142, 3 set. 2021c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/107790?sequencia=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. *Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão: redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso para as medidas provisórias*. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/33922?locale=en>. Acesso em: 14 mar. 2023.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa CEBRAP*, São Paulo, n. 5, p. 5-18, 1996.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV: Fapesp, 1999.

_____. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 47, p. 127-154, mar. 1997. Disponível em: <https://novos estudos.com.br/produto/edicao-47/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

FLYVBJERG, Bent. Case study. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (ed.). *The Sage handbook of qualitative research*. 4th ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2011. p. 301-316.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005. (BCSIA Studies in International Security).

HALL, Peter A. Systematic process analysis: when and how to use it. *European Management Review*, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 24-31, 2006. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/hall/publications/systematic-process-analysis-when-and-how-use-it>. Acesso em: 14 mar. 2023.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MADISON, James. Número LII. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas: 1787-1788: edição integral*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p. 353-357.

NASCIMENTO, Roberta Simões. A emenda 'supressiva de jabutis' e o devido processo legislativo. *Consultor Jurídico*, [São Paulo], 6 jul. 2020. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-06/roberta-nascimento-jabutis-processo-legislativo>. Acesso em: 14 mar. 2023.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 183-196, jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200013>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/resp/article/view/31694>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado

Federal, Unilegis, 2008. p. 23-61. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 14 mar. 2023.

NICOLAU, Gustavo Rene. *Medidas provisórias: o Executivo que legisla: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. *A atuação da Casa revisora no processo legislativo federal na 54ª Legislatura*. 2018. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/35821>. Acesso em: 14 mar. 2023.

REYNOSO, Diego. La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, México, DF, v. 18, n. 35, p. 105-144, enero/jun. 2010. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532010000100005&script=sci_abstract&tlng=en. Acesso em: 14 mar. 2023.

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, DF, n. 23, p. 35-74, maio/ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220172302>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/rXxbnrR48Br68XQ4ZnHHXHw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 mar. 2023.

RUSSELL, Meg. *The contemporary House of Lords: Westminster bicameralism revived*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2013.

SARDINHA, Edson. Maia desiste de ação contra Davi no STF após acordo para votação de MPs. *Congresso em Foco*, Brasília, DF, 30 jun. 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/maia-desiste-de-acao-contra-davi-no-stf-apos-acordo-para-votacao-de-mps/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400002>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/38758>. Acesso em: 14 mar. 2023.

SIMÕES, Leandro Ribeiro; SILVA, Rafael Silveira e. Relação bicameral no processo legislativo brasileiro: um panorama da tramitação das propostas formuladas pelo Congresso na ótica das casas revisoras. *Textos para Discussão*, Brasília, DF, n. 290, p. 1-33, dez. 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/584625>. Acesso em: 14 mar. 2023.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997. (Political Economy of Institutions and Decisions).