



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

CLAUDIA LEMOS ARANTES

**O papel do Senado Federal no
processo legislativo de medidas provisórias**

Brasília
2020

CLAUDIA LEMOS ARANTES

**O papel do Senado Federal no
processo legislativo de medidas provisórias**

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 Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Orientador: Rafael Silveira e Silva

Brasília

2020

A683b Arantes, Claudia Lemos
O papel do Senado Federal no processo legislativo de medidas
provisórias / Claudia Lemos Arantes - Brasília : 2020

— P.

Orientador: Rafael Silveira e Silva.

Trabalho final apresentado no curso de pós-graduação lato sensu
- Instituto Legislativo Brasileiro, 2020.

1. Poder Legislativo. 2. Senado Federal. 3. Medidas provisórias.

CDD- 342.05

Claudia Lemos Arantes

O papel do Senado Federal no processo legislativo de medidas provisórias

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 Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Aprovado em Brasília, em 3 de setembro de 2020 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Instituto Legislativo Brasileiro

Prof. Paulo Fernando Mohn e Souza
Instituto Legislativo Brasileiro

SUMÁRIO

Introdução.....	2
Bicameralismo: características gerais e fundamentos	3
Bicameralismo no Brasil	4
Fundamentos.....	5
Medidas provisórias.....	7
Origem.....	8
A medida provisória na Constituição de 1988.....	8
A Emenda Constitucional nº 32, de 2001	9
Simetria legislativa e medidas provisórias	11
Medidas provisórias no governo de Dilma Rousseff.....	12
Medidas provisórias no governo de Michel Temer	18
Medidas provisórias no governo de Jair Bolsonaro	20
Considerações Finais	22
Apêndices	26
Referências	31

O PAPEL DO SENADO FEDERAL NO PROCESSO LEGISLATIVO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Claudia Lemos Arantes*

RESUMO

Este artigo tem como principal foco analisar a atuação do Senado Federal no processo legislativo, em face da Câmara dos Deputados e do Poder Executivo, sobretudo na aprovação de medidas provisórias, a fim de identificar possíveis assimetrias no sistema bicameral brasileiro. Para tanto, apresenta os principais fundamentos que regem o bicameralismo legislativo e examina o procedimento atual de deliberação de medidas provisórias. A partir daí, faz-se um levantamento sobre os prazos de tramitação das medidas provisórias publicadas no primeiro ano de mandato dos três últimos Presidentes da República. Abordar o tema é importante, pois a partir da análise da função revisora do Senado Federal no processo de produção de leis, e seu papel dentro de um sistema legislativo bicameral, poder-se-á avaliar o impacto de cada órgão participante do processo de produção de normas no direito brasileiro. O estudo consiste em pesquisa de caráter descritivo, a partir de levantamento de dados e pesquisa bibliográfica. Os dados demonstram que há um desequilíbrio nos prazos de deliberação decorridos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O artigo conclui que o sistema atual de deliberação de medidas provisórias é bastante assimétrico e que é necessário que o Senado requeira mais poder de decisão ao exercer sua função revisora, para que o Poder Legislativo seja mais equilibrado e forte.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Senado Federal. Bicameralismo. Processo Legislativo. Medidas provisórias.

ABSTRACT

This article has as his main focus the analysis of the importance of the Senate in the legislative process, against the Chamber of Deputies and the Executive, especially the approval of provisional decrees, in order to identify asymmetries in Brazilian bicameral system. To this purpose, it presents the main foundations that rule legislative bicameralism and examines the current legislative process of provisional decrees. Thereafter, it is made a survey of the periods for processing provisional decrees that was published in the first year of presidential term of the last three Presidents of Brazil. Addressing the issue is important, because, from the analysis of the Senate's review function in the making laws process, and its role within a bicameral system, it will be possible to assess the impact of each organ that participates in Brazilian legislative process. The study consists of descriptive research, based on data survey and bibliographic research. The data shows that there's an imbalance in periods of deliberation between the House of Representatives and the Senate. The article concludes that the current provisional decrees' system is quite asymmetric and that is necessary for Senate to require more power to make decisions, when exercising its review function, so that the Legislative Power is more balanced and stronger.

Keywords: Legislative Power. Senate. Bicameralism. Legislative Process. Provisional decrees.

*Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Trabalha como Analista Legislativa de Processo Legislativo no Senado Federal. E-mail para contato: claudia.arantes@senado.leg.br

INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo brasileiro sempre foi, desde a sua origem, um poder bicameral. Atualmente, ele é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que exercem o importante papel de produzir leis no nosso ordenamento jurídico. Entretanto, no nosso sistema, o Poder Executivo também desempenha uma importante função na produção de normas, principalmente quando edita medidas provisórias.

A literatura atual que se dedica ao estudo do processo legislativo raramente é voltada ao Senado Federal e, geralmente, há uma predominância de estudos sobre a Câmara de Deputados. Por mais que a maioria das proposições legislativas sejam iniciadas na Câmara dos Deputados, o Senado Federal, nestes casos, exerce a importante função de Casa Revisora no processo legislativo e, portanto, não pode ser ignorado.

Pressupõe-se que, em um sistema legislativo bicameral, haja um equilíbrio entre os poderes das duas Casas Legislativas ao decidir sobre projetos de lei. Porém, não é o que se observa na prática.

A partir do ponto de vista do Senado Federal, indaga-se como a Câmara dos Deputados e o Poder Executivo interferem na simetria legislativa no processo de medidas provisórias, nos primeiros anos de mandatos presidenciais. Ademais, indaga-se qual seria o papel decisório do Senado neste processo e se seria apropriado que a Casa revisora requeira mais poderes legislativos, a fim de restabelecer a simetria legislativa, fortalecendo o Poder Legislativo.

Desse modo, a presente pesquisa se propõe a analisar, a partir do ponto de vista da simetria legislativa, o papel do Senado Federal quando Casa revisora, em face da Câmara dos Deputados e do Poder Executivo, no processo legislativo de medidas provisórias, durante o primeiro ano de mandato presidencial, que é conhecido popularmente como período de “lua de mel”, pois o Congresso e o Executivo estão em sintonia política maior.

O Poder Legislativo pode se beneficiar destes estudos, uma vez que poderá avaliar o impacto de cada órgão participante do processo legislativo no direito brasileiro. Assim, o presente trabalho partiu da necessidade de entender alguns aspectos relacionados à função revisora do Senado Federal e avaliar se o sistema atual atende aos princípios democráticos, principalmente os relacionados à representatividade e ao equilíbrio entre os Poderes e, a partir daí, propor mudanças ou aperfeiçoamentos.

Para investigar a necessidade de o Senado Federal requerer mais poder de decisão no processo legislativo de medidas provisórias, inicialmente, estudar-se-á os fundamentos que

regem o sistema bicameral do Poder Legislativo. Em seguida, se discorrerá sobre o contexto legislativo e a evolução do instituto de medidas provisórias, analisando a Emenda Constitucional nº 32 e a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4029, em 2012.

A seguir, será feito um levantamento de dados dos prazos de tramitação das medidas provisórias em cada Casa Legislativa, no contexto do primeiro ano de cada mandato dos últimos Presidentes da República no Brasil. A partir destes dados, serão comparadas as participações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo legislativo, de modo a identificar possíveis problemas e assimetrias no poder de decisão entre cada uma das Casas e do Poder Executivo.

O estudo sobre o tema foi desenvolvido por meio de pesquisa teórica, com ênfase na leitura doutrinária sobre o tema, principalmente livros, artigos e teses. Também, estudou-se sistemas brasileiros anteriores, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e legislações atuais. Em seguida, foi feito um levantamento de dados sobre matérias legislativas que tramitaram na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O levantamento focou essencialmente em medidas provisórias editadas no primeiro ano de cada mandato presidencial, desde 2011, convertidas em leis.

BICAMERALISMO: CARACTERÍSTICAS GERAIS E FUNDAMENTOS

O bicameralismo surgiu com uma formulação de Montesquieu, em que um procedimento legislativo conta com a participação de três órgãos “legislativos”. O Poder Legislativo, propriamente dito, seria bicameral. Mas, o Executivo – que antes era representado pelo Rei – também participaria do processo legislativo, mas por meio do poder de sanção ou veto. Assim, para que uma lei seja inserida no ordenamento jurídico, seria necessária a anuência dessas três instituições sociais – Câmara Alta, Câmara Baixa e Rei (MATOS, 2011).

Assim, pode-se depreender que o bicameralismo é a divisão do exercício do poder do Legislativo em duas câmaras. Geralmente, a divisão se dá com uma Câmara Baixa, composta por mais membros e uma Câmara Alta, composta por menos integrantes, porém, mais experientes.

O sistema bicameral moderno teve origem na Inglaterra do século XIV, que criou um parlamento dividido em Câmara dos Comuns e Câmara dos Lordes, divisão que perdura até os dias de hoje. As duas casas representam interesses e classes distintas: uma representa os

comuns, composta por cavaleiros e burgueses, e a outra representa a aristocracia, composta por senhores de terras. (ORTIZ, 2014)

Na época do federalismo dos Estados Unidos, também se sentiu a necessidade de uma estrutura legislativa que contasse com uma segunda câmara, com assentos reservados para representantes de cada estado. Araújo (2017) diz que: “O propósito era instituir uma arena de representação exclusiva do pacto federativo, onde os estados-membros, dotados de igual número de representantes, teriam idêntico poder para influir nas decisões legislativas”.

De acordo com levantamento feito por Tsebelis e Money (1997), apesar de se observar uma tendência mundial no aumento do sistema bicameral, aproximadamente 61% dos países adotam o sistema unicameral. Porém, é interessante observar que o continente americano é o único cuja maioria dos países adota o sistema bicameral (aproximadamente 57%). Dentre estes países, 100% dos países da América do Norte são bicamerais.

O sistema bicameral, ao se comparar com o unicameral, permite que as duas casas legislativas possuam prerrogativas mais equilibradas. Proporciona uma maior distribuição de poder, dificultando a predominância de grupos específicos e promovendo o equilíbrio no processo de elaboração das leis. Este sistema permite dar atenção não só a problemas gerais, mas também problemas específicos da população.

Em relação ao processo legislativo, o sistema bicameral, com a presença de uma Casa revisora, permite um tempo de reflexão para que os legisladores possam reavaliar as propostas, respondendo melhor aos interesses dos cidadãos e evitando precipitações comuns em assembleias únicas.

Assim, para Araújo (2017), a existência de uma segunda câmara tem as funções de incrementar a representação política, melhorar a qualidade e a estabilidade das decisões políticas, e criar freios e contrapesos ao uso do poder. O bicameralismo legislativo é um alicerce republicano do Estado e centro das decisões políticas.

Bicameralismo no Brasil

No Brasil, o Poder Legislativo sempre seguiu o sistema bicameralista. A Carta Magna de 1824 dispunha que o Poder Legislativo era representado pela Assembleia Geral, a qual era dividida em Câmara dos Deputados e Câmara dos Senadores. O Senado, desde este período, deteve poderes legislativos, funcionando como segunda câmara, e judiciais – em casos de

infrações cometidas pela família imperial, ministros de Estado, entre outras autoridades. (BARBOSA, 1987)

Com a instituição da ordem federativa no Brasil, o Senado ganhou maiores atribuições, fruto de reivindicações dos estados por mais autonomia política e administrativa. Assim, o Senado, que antes representava a nobreza, passou a representar os estados da federação brasileira.

Durante a Assembleia Constituinte da Constituição de 1988, houve um debate entre propostas unicameralistas e bicameralistas para a estrutura do Poder Legislativo. Porém, a Comissão de Sistematização da Constituinte descartou a possibilidade de um sistema legislativo unicameral. A escolha por continuar com o sistema bicameral se deu por vários fatores, dentre eles, a representação dos estados federativos, dando possibilidade aos estados mais marginalizados de poder compor o Legislativo federal.

Fundamentos

A doutrina que estuda bicameralismo identificou alguns fundamentos que interferem na força do Poder Legislativo. Lijphart (2012), identificou dois fundamentos principais: os graus de congruência e de simetria entre as Casa Legislativas. Araújo (2017), além destes dois fatores, também destaca os métodos formais de interações bicamerais em situações de impasse e a resolução de conflitos como elementos que influenciam no domínio do Poder Legislativo.

O grau de congruência se refere à diferença da composição política de cada Casa Legislativa, ou seja, aos requisitos para ocupar as cadeiras parlamentares. A congruência define o quanto os interesses de uma casa se assemelham à outra. Assim, quanto maior a incongruência, mais distintos são os requisitos políticos para ocupar as cadeiras.

A partir deste raciocínio, conclui-se que a potência do Poder Legislativo é inversamente proporcional à congruência. Ou seja, quanto mais incongruente for o sistema bicameral, melhor. Isso porque a incongruência traz mais diversidade de ideias, contrapontos e complementações para o debate legislativo.

O grau de simetria forma o eixo principal do sistema bicameral. Ele parte da análise da força de uma câmara em relação à outra. Quanto mais assimétrico o Legislativo for, mais uma casa detém poder predominante sobre a outra, ou seja, uma câmara possuiria mais capacidade de interferir nas decisões políticas do que a outra.

Desse modo, é possível inferir que um sistema bicameral forte seria o mais simétrico possível, com uma câmara revisora que tenha poder suficiente para interferir em acordos e decisões políticas.

É o que defende Araújo (2017):

Bicameralismos simétricos asseguram à segunda câmara competência para iniciar processos políticos e para reconduzir, obstruir ou barrar processos iniciados em outras arenas. Por isso, a simetria tem a consequência de tornar mais amplo o consenso político na base das decisões legislativas.

O grau de simetria legislativa é tão importante que Llanos (2003) criou um sistema de “pontuação” a partir de variáveis que afetam esta simetria. Essas variáveis podem ser divididas em dois grupos: controle constitucional e competência legislativa. As variáveis de controle constitucional definem o grau de simetria conforme os instrumentos de controle previstos na Constituição sejam distribuídos igualmente (sistema simétrico) ou concentrados em uma das casas (sistema assimétrico). Já as variáveis de competência legislativa, estão relacionadas ao grau de equivalência entre as câmaras para iniciar, alterar ou rejeitar matérias legislativas.

Dentre as variáveis elencadas por Llanos, vale destacar as seguintes: se todos os projetos iniciam sua tramitação pela Câmara dos Deputados ou pelas duas câmaras; se o Senado tem poderes para propor, modificar, rejeitar legislação em qualquer área temática, ou se estes poderes estão restritos a apenas certos temas; se, em caso de desacordo, o sistema mantém a simetria entre as câmaras, ou se favorece a câmara baixa.

Portanto, para os autores supracitados, o modelo ideal para um Legislativo forte seria totalmente incongruente e simétrico. Neste sistema, haveria relevante diferença na composição das Casas Legislativas, gerando maior diversidade de ideias. Ademais, haveria um equilíbrio de poderes entre as duas câmaras, principalmente ao poder de deliberar sobre matérias legislativas.

No Brasil atual, ao fazermos uma análise superficial, observa-se que o sistema bicameral é incongruente, pois o Congresso Nacional é dividido em Câmara dos Deputados, a qual representa a população brasileira, e Senado Federal, representando as unidades federativas. Cada uma das Casas possui diferentes requisitos constitucionais para o acesso às vagas de deputados e senadores.

Porém, no sistema brasileiro, o grau de simetria varia bastante de acordo com cada situação. Há situações em que, em tese, há certa simetria, por exemplo, quando se delibera sobre vetos em sessões conjuntas do Congresso Nacional. Entretanto, há situações de extrema assimetria, quando, por exemplo, há escolha de certas autoridades, as quais são de competência

privativa do Senado Federal. Até mesmo no próprio processo legislativo, há variações na simetria entre as Casas, dependendo do tipo de matéria legislativa a ser votada.

Branco (2013), por exemplo, acredita que o bicameralismo brasileiro é moderadamente simétrico e incongruente, e que a diferença se dá em favor da Câmara dos Deputados, pois é por ela que se iniciam a maioria das propostas legislativas, principalmente as do Poder Executivo, que é o protagonista da produção legislativa do país.

O presente artigo busca analisar especificamente o processo legislativo de medidas provisórias, a fim de se aferir o grau de simetria no bicameralismo brasileiro e, conseqüentemente, o poder do Senado Federal neste procedimento.

MEDIDAS PROVISÓRIAS

As medidas provisórias são instrumentos com força de lei, previstas na Constituição, que só podem ser editadas pelo Presidente da República, em casos de relevância e urgência.

Escolheu-se analisar as medidas provisórias, pois, no período de lua de mel entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, são as ferramentas mais utilizadas para se colocar em prática as medidas dos planos de governo, uma vez que são aprovadas mais rapidamente.

Isso porque elas produzem efeitos imediatos, mas dependem de aprovação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que façam parte definitivamente do ordenamento jurídico, transformando-se em leis.

Por causa deste processo legislativo mais abreviado, o papel do Senado Federal como Casa revisora pode ser imensamente afetado e, conseqüentemente, afetará o bicameralismo do Poder Legislativo.

De acordo com Branco e Mendes (2018):

(...) as medidas provisórias são atos normativos primários, sob condição resolutiva, de caráter excepcional, no quadro da separação dos Poderes, e, no âmbito federal, apenas o Presidente da República conta com o poder de editá-las. Ostentam nítida feição cautelar. (...) não se confundem com meros projetos de lei, uma vez que desde quando editadas já produzem efeitos de norma vinculante.

Portanto, em tese, as medidas provisórias são atos excepcionais, usadas em casos de relevância e urgência. Elas consistem em atos primários, uma vez que possuem o seu fundamento de validade no próprio texto constitucional e inovam no ordenamento jurídico, podendo criar ou extinguir direitos e obrigações. Além disso, estão sujeitas a condição resolutiva porque a medida provisória já produz efeitos a partir de sua edição. Porém, pode

deixar de produzir efeitos, caso seja rejeitada pelo Congresso ou cesse o seu prazo de vigência sem a sua aprovação pelo Poder Legislativo.

Origem

As medidas provisórias foram introduzidas no nosso ordenamento jurídico na Constituição de 1988. De acordo com Branco e Mendes (2018), os constituintes de 1988 entenderam ser necessário prever um instrumento com força de lei que pudesse ser editado pelo Presidente da República em casos relevantes e urgentes, mas que garantisse uma participação mais atuante do Poder Legislativo. Entretanto, em sistemas constitucionais anteriores, o Executivo já se utilizava de outros instrumentos para editar atos com força de lei.

Durante o Estado Novo, foram criados os decretos-lei, que consistiam em atos editados pelo Poder Executivo, mas que necessitavam de homologação do Poder Legislativo (BRASIL, 1937). Porém, o Congresso Nacional foi fechado de 1937 a 1945. Então, durante este período, o Brasil foi regido somente por estes instrumentos.

Com a Constituição de 1946, os decretos-lei foram abolidos, mas voltaram ao ordenamento jurídico com o Ato Institucional nº 2, de 1964. Eles tiveram seu campo material ampliado com a Constituição de 1967 e só deixaram de existir com a edição da Constituição de 1988, pois foram sucedidos pelas medidas provisórias.

A medida provisória na Constituição de 1988

A medida provisória foi criada com base no modelo italiano de *provvedimenti provvisori* (TRINDADE, 2017). Há muitas semelhanças do texto original da Constituição de 1988 com a Constituição Italiana de 1947.

As medidas provisórias são regidas pelo art. 62 da Constituição. O texto original de 1988 previa o seguinte:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Assim, de acordo com o texto originário, as medidas provisórias eram deliberadas em sessões conjuntas do Congresso Nacional, o qual precisava ser convocado extraordinariamente no recesso para votá-las. Como as sessões do Congresso Nacional são mais difíceis de serem convocadas, as medidas provisórias muitas vezes perdiam seu prazo de vigência. Porém, não havia vedação de reedição de medidas provisórias, caso estas tivessem seu prazo expirado. Desse modo, até o advento da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, era prática comum do Executivo reeditar medidas provisórias indefinidamente, a fim de manter a vigência da norma até que o Congresso se reunisse em sessão conjunta para deliberar sobre a matéria.

Vale ressaltar que não havia nenhuma limitação material ao se editar medidas provisórias, mesmo que o *caput* do art. 62 determinasse que elas só seriam cabíveis em casos de relevância e urgência. Para o Poder Executivo, na prática, todas as matérias tornaram-se relevantes e urgentes. E em virtude do número de reedições, que muitas vezes faziam modificações, supressões e acréscimos na norma, o caráter provisório da medida provisória acabou se tornando definitivo. Isso fez com que o Poder Executivo se tornasse o principal legislador, usurpando completamente a função de legislar do Poder Legislativo. Além disso, as constantes mudanças geravam dúvidas sobre o que estava vigorando no momento, violando o princípio da segurança jurídica.

Desde outubro de 1988, até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, em setembro de 2001, foram editadas 619 medidas provisórias originárias e 5.491 medidas provisórias reeditadas, totalizando 6.110 medidas provisórias (STEINMETZ, 2004).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não conseguiu resolver estes problemas. O tribunal entendia que o exame dos pressupostos de relevância e urgência era político e, portanto, de competência do Presidente da República e do Congresso Nacional (BRASIL, 1997). Também ficou consolidado, no Congresso e na corte constitucional, que não violava a Constituição a reedição ilimitada de medidas provisórias dentro do seu prazo de eficácia de 30 dias – entendimento que se tornou posteriormente a Súmula Vinculante nº 54.

Diante deste cenário, a doutrina e a jurisprudência perceberam que a norma constitucional precisava de novas adaptações, a fim de resolver os problemas observados.

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001

Com a edição da Emenda Constitucional nº 32, a medida provisória passou, de acordo com Trindade (2017), de um “regime de reedição” para um “regime de sobrestamento”. Isso

porque o período de vigência de 30 dias mudou para 60 dias, prorrogável automaticamente por uma única vez, sendo este prazo suspenso durante o recesso parlamentar, e vedada a sua reedição. Além disso, após 45 dias da vigência do ato, a casa legislativa na qual esteja tramitando passa a ter a sua pauta sobrestada. Assim, a constante reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa passou a não ser mais possível e, caso a medida provisória seja rejeitada ou o seu prazo vença, os seus efeitos serão mantidos, exceto se o Congresso regular os efeitos em até 60 dias, por meio de decreto legislativo.

Graças à emenda, foram impostas limitações materiais ao se editar medidas provisórias, sendo proibido, por exemplo, criar medidas provisórias que versem sobre direito penal, processual penal e processual civil.

Quanto ao processo legislativo, houve algumas modificações. As medidas provisórias passaram a ser votadas em sessões deliberativas do plenário da Câmara e do plenário do Senado separadamente, e não mais em sessões conjuntas do Congresso Nacional. Se os deputados ou os senadores alterarem o conteúdo da medida provisória, ela passa a tramitar como projeto de lei de conversão. Depois de aprovado na Câmara e no Senado, o projeto de lei de conversão é enviado à Presidência da República para sanção, como se fosse um projeto de lei ordinária comum.

Outra alteração importante foi que a medida provisória passou a ser analisada por uma comissão mista do Congresso Nacional, que aprova um parecer sobre a matéria, com membros do Senado e da Câmara.

O Congresso, então, editou a Resolução nº 1, de 2002-CN, para regular a fase do procedimento legislativo em que a medida provisória tramita no Congresso Nacional, antes de ser apreciada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. De acordo com esta norma, esgotado o prazo de 14 dias, sem que a comissão mista e o relator proferissem parecer, o processo seria encaminhado para a Câmara dos Deputados para examinar a medida provisória. Ou seja, era possível que uma medida provisória fosse aprovada sem nunca ter passado pelo exame da comissão mista no Congresso Nacional. Isso acabou se tornando prática comum na tramitação de medidas provisórias.

Diante deste cenário, o Supremo decidiu, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029, em 2012, que as medidas provisórias deverão obrigatoriamente passar pelo exame da Comissão Mista do Congresso Nacional, conforme determina a Constituição. O Supremo entendeu que:

As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. (...) 'O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias'. (...) (BRASIL, 2012)

Assim, com a determinação de se instalar a comissão, o tempo de tramitação da medida provisória em cada uma das instâncias legislativas sofreu mudanças. Mesmo com essas mudanças, veremos posteriormente, na prática, que este prazo não é distribuído igualmente entre as duas Casas Legislativas.

Portanto, é importante compreender o papel do Poder Legislativo no processo de apreciação de medidas provisórias, pois elas atualmente são as normas mais relevantes da agenda do governo. A pesquisa realizada dará uma melhor compreensão de como as medidas provisórias tramitam em cada câmara do Poder Legislativo federal.

SIMETRIA LEGISLATIVA E MEDIDAS PROVISÓRIAS

Para se aferir o grau de simetria entre as Casas Legislativas e, por conseguinte, a força de decisão do Poder Legislativo, foi feito um levantamento de dados sobre a tramitação de medidas provisórias. Como dito anteriormente, a escolha por este tipo de norma se deu porque as medidas provisórias são as normas que mais inovam no nosso ordenamento jurídico atualmente.

Sabe-se que o Poder Executivo é o autor das propostas mais relevantes para o país e, por isso, ele possui algumas prerrogativas no processo legislativo como, por exemplo, o pedido de regime de urgência. Mas, como as medidas provisórias têm prazo de vigência limitado, demanda mais articulação política do Poder Executivo com o Congresso Nacional para conseguir aprovar a proposta em um curto espaço de tempo.

Não obstante, a pesquisa focou no primeiro ano de cada mandato dos últimos três Presidentes da República. A escolha temporal se deu porque o primeiro ano de mandato presidencial é conhecido como o período de lua de mel, em que o Presidente geralmente tem amplo apoio popular e o Congresso está mais disposto a negociar com o governo. Ou seja, em tese, é o período em que o Poder Executivo encontra menos resistência para aprovar seus

projetos no Poder Legislativo. Dessa forma, os dados não sofrem tantas influências de pressões políticas específicas que poderiam atrapalhar os resultados.

No entanto, ao analisar o mandato de Dilma Rousseff, viu-se a necessidade de fazer o levantamento não só do primeiro ano de seu mandato (2011), mas também do ano de 2012, ano em que o Supremo Tribunal Federal determinou a obrigatoriedade da instalação da Comissão Mista para apreciar medidas provisórias. Como esta decisão alterou bastante a dinâmica do processo legislativo de medidas provisórias no Congresso Nacional, acredita-se que seria válido analisar essas mudanças.

As medidas provisórias que, por algum motivo, não foram convertidas em lei, foram desconsideradas da pesquisa. Deu-se preferência às medidas provisórias que passaram por todo o processo legislativo, pois, assim, é possível comparar Câmara e Senado de forma mais completa.

Foram desconsideradas, também, se as relatorias dos pareceres foram de Senadores ou Deputados. Constatou-se que nem a relatoria, nem a presidência das comissões, interferiu nos prazos de tramitação das medidas provisórias.

Assim, a pesquisa focou principalmente nos prazos de andamento em cada Casa Legislativa. Para ter uma maior precisão dos cálculos, os dias de recesso parlamentar em julho, dezembro e janeiro foram desconsiderados. Também foi desconsiderado o tempo decorrido entre a publicação da medida provisória e a instalação da Comissão Mista, pois a intenção foi aferir o tempo que cada instância efetivamente demorou para deliberar sobre a matéria.

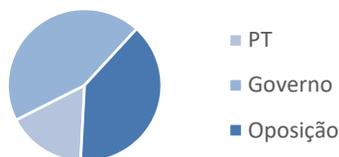
Por fim, ao fazer o levantamento dos prazos, preferiu-se calcular a mediana, ao invés da média aritmética dos dias transcorridos em cada câmara. A média e a mediana têm papéis semelhantes para compreender a tendência central de um conjunto de números. Porém, a média é influenciada por valores muito maiores ou muito menores do que o resto do conjunto. Assim, para os fins desta pesquisa, a mediana é uma medida melhor, pois evita os casos em que um pequeno número de valores discrepantes pudesse distorcer os resultados.

Medidas provisórias no governo de Dilma Rousseff

O primeiro mandato de Dilma Rousseff se inicia com um Congresso Nacional composto por ampla maioria governista (Gráfico 1). Na Câmara dos Deputados, 338 membros são de partidos da base do governo, sendo o PT o partido com a maior bancada, composta por 88 parlamentares. No Senado Federal, a oposição perdeu muitas de suas vagas, fazendo com

que os aliados ao governo se tornassem maioria, totalizando 35 Senadores – 21 Senadores do PMDB e 14 Senadores do PT. (G1, 2011)

Gráfico 1 – Composição do Congresso Nacional em 2011



De acordo com o Estado de S. Paulo (2011), o primeiro ano de mandato da Presidente foi marcado por negociações e pressões para aprovar projetos importantes da administração federal. Apesar de enfrentar resistência em alguns casos, em geral, Rousseff conseguiu aprovar grandes projetos.

De acordo com os dados levantados (Apêndice A), o governo em 2011 não teve muitas dificuldades em aprovar suas medidas provisórias da forma como desejava. O número de alterações parlamentares a cada medida provisória ficou em torno de 23 emendas. Houve apenas dois casos em que se fugiu deste padrão: a Medida Provisória nº 540, que tratava da desoneração da folha de pagamento, a qual teve 242 emendas e a Medida Provisória nº 552, que eliminava créditos sobre as operações de exportação de derivados de soja, a qual recebeu 146 emendas (Tabela 1).

Tabela 1 – Medidas provisórias publicadas em 2011

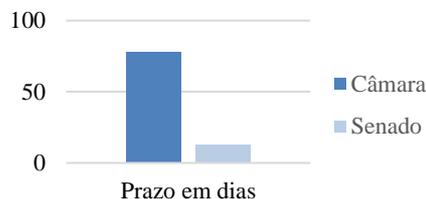
Convertidas em lei	Vetadas Parcialmente	Mediana de emendas parlamentares
29	7	23

Como se observa na tabela acima, apenas 24% das medidas provisórias aprovadas foram vetadas parcialmente e não houve nenhum veto total. Nenhuma das propostas aprovadas no Senado sofreram alterações na instância de revisão, ou seja, as medidas provisórias foram aprovadas da forma que a Câmara aprovou, não voltando ao exame da Casa Iniciadora. Isso demonstra uma coesão política entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo neste período, mesmo em propostas mais polêmicas, uma vez que os temas mais abordados nestas medidas provisórias foram sobre economia (31%), Administração Pública (17,2%) e tributação (17,2%).

Quanto aos prazos de tramitação em cada instância legislativa, a medida provisória levou cerca de 78 dias para ser analisada na Câmara dos Deputados, contra 13 dias no Senado Federal (Gráfico 2). Assim, a Câmara demandou um prazo seis vezes maior que no Senado. Como não havia comissão mista para proferir parecer sobre a medida provisória nesta época,

parte desta discrepância poderia se justificar, pois a Câmara levaria mais tempo para avaliar a matéria e proferir parecer em plenário.

Gráfico 2 – Prazos de tramitação das medidas provisórias em 2011



Outro fato apurado é que o prazo de tramitação no Senado, em geral, é muito próximo do prazo que faltava para o vencimento da medida provisória. Em média, a medida provisória chegou ao Senado faltando 22 dias para perder a eficácia. Isso demonstra que a Casa Revisora aproveitou quase todo o tempo que tinha para se debruçar sobre a proposta.

Assim, a partir dos dados coletados, percebe-se grande assimetria entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados ao decidir sobre as medidas provisórias. Os deputados não só ficavam responsáveis para proferir o parecer sobre as propostas, como também demoraram muito mais tempo para deliberar. A assimetria era agravada pelo fato de o Senado receber a medida provisória faltando relativamente poucos dias para ela perder a eficácia, sendo obrigado a aprovar a matéria da forma como a Câmara mandava, apenas referendando sua decisão.

Indaga-se, neste panorama de 2011, o real papel do Senado Federal, pois, como ele não emendava, alterava ou rejeitava as medidas provisórias, não estava atuando como Casa revisora no processo legislativo em questão. Seu papel foi de mero referendador, uma instância de simples conferência para que a medida provisória fizesse parte definitivamente do corpo normativo brasileiro.

Em 2012, Dilma Rousseff começa a perder apoio no Congresso, ao mesmo tempo em que cresce seu apoio popular. Conforme se observa na tabela abaixo (Tabela 2), os partidos da bancada governista diminuíram nas duas Casas Legislativas, dificultando a aprovação de propostas de interesse do governo.

Tabela 2 – Alteração da composição do Congresso durante o governo de Dilma Rousseff

Congressistas	Câmara 2011	Câmara 2012	Varição absoluta	Varição %	Senado 2011	Senado 2012	Varição absoluta	Varição %
Governistas	373	317	-56	-15	62	56	-6	-10
Ambíguos	29	102	73	252	1	10	9	900
Oposição	111	94	-17	-15	18	16	-2	-11

Fonte: Blog do Fernando Rodrigues

Os resultados encontrados (Apêndice B) demonstram esse impasse entre o governo e o Congresso. O número de proposições vetadas parcialmente pela Presidente foi bem maior em 2012: 16 vetos, o que corresponde a 48,4% das propostas (Tabela 3).

Tabela 3 – Medidas provisórias publicadas em 2012

Convertidas em lei	Vetadas Parcialmente	Mediana de emendas parlamentares
34	16	42

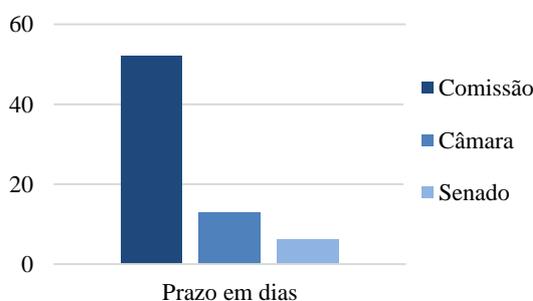
A opção do governo de recorrer à criação de medidas provisórias é uma forma de driblar o tempo de discussão de temas no Legislativo. No entanto, o Legislativo acabou alterando bastante as propostas provindas do Executivo. O número de emendas foi de 42, em média, chegando até mesmo a 646 emendas em um dos casos.

Os temas mais recorrentes das medidas provisórias foram: economia (24,2%), Administração Pública (18,1%), créditos extraordinários (15,1%), tributação (12,1%) e educação (12,1%), não diferindo tanto de 2011. A novidade foi que muitas dessas medidas provisórias visaram atender a demandas dos Jogos Olímpicos e das Paralimpíadas a serem realizadas no Rio de Janeiro.

Porém, o fator que mais interferiu na tramitação de propostas no Congresso foi a determinação do Supremo Tribunal Federal para a instalação de comissão mista para apreciar as medidas provisórias. Após esta decisão, observou-se grande alteração nos prazos de tramitação das medidas provisórias, principalmente na Câmara dos Deputados.

A medida provisória passou a ficar mais tempo nas comissões – cerca de 52 dias –, e não mais na Câmara dos Deputados (Gráfico 3). Porém, apesar de o tempo na Câmara ter alterado para, aproximadamente, 13 dias, ele ainda foi desproporcional em relação Senado, cujo prazo ficou, em média, em seis dias.

Gráfico 3 – Prazos de tramitação das medidas provisórias em 2012



Observou-se que, quando há interesse do Poder Executivo e da Câmara em aprovar uma medida provisória rapidamente, o Senado se beneficia, resultando em prazos de tramitação

mais proporcionais nestes casos. De acordo com Neiva (2005), isso se dá porque os Senadores possuem mandatos mais longos do que os Deputados e atuam no fim da cadeia decisória, quando a urgência política tende a ser maior e torna as decisões políticas mais vulneráveis às pressões do Senado, favorecendo a Segunda Câmara.

Entretanto, no restante dos casos, o Senado se prejudica. Houve cinco casos em que o Senado aprovou uma medida provisória no mesmo dia em que a recebeu, sendo que, em três destes casos, tratavam-se de matérias polêmicas que sofreram mais de 400 emendas. Não obstante, houve sete casos em que a medida provisória chegou no Senado faltando menos de dez dias para vencer.

Assim, foi observado que, mesmo com a instalação da comissão mista, o Senado continuou a receber as medidas provisórias já em regime de urgência e trancando a pauta, o que resultou em pouco tempo para deliberar sobre a matéria. Entretanto, cabe ressaltar que houve considerável melhora no grau de simetria, uma vez que o parecer passou a ser proferido em comissão mista, o que possibilitou aos Senadores também discutirem e deliberarem sobre as matérias.

Ou seja, em 2012, a instalação de comissão mista para deliberar sobre as medidas provisórias contribuiu para a simetria legislativa, pois Senadores e Deputados passaram a participar da elaboração do parecer de forma mais igualitária, se aproximando do regime anterior de apreciação de medidas provisórias em sessão conjunta do Congresso. Isso porque há uma alternância de relatoria e presidência das comissões mistas de medidas provisórias entre deputados e senadores.

Com a reeleição de Dilma Rousseff, em 2015, a diminuição do apoio parlamentar ao governo chega ao seu pico. De acordo com o jornal El País (2015), o governo de Rousseff, em 2015, paralisou e foi refém de um Congresso Nacional que nada ajudou para que ela governasse. Isso se deu por causa dos embates políticos ocorridos no referido ano, principalmente com a eleição de Eduardo Cunha para presidente da Câmara dos Deputados.

Prova deste entrave do Congresso, é que quase nenhum projeto de interesse do Executivo na área econômica e fiscal foi aprovado no segundo semestre de 2015. Apesar disso, os temas de medidas provisórias que mais foram aprovados foram sobre economia (32,3%), tributação (20,5%), Administração Pública (14,7%) e créditos extraordinários (14,7%). Como se vê, o período de lua de mel que geralmente ocorre em início de mandatos não aconteceu.

Outro dado levantado foi que o número de emendas nas medidas provisórias aumentou para 83, em média, bem como o número de vetos, que passou a ser de mais de 61% das

propostas (Tabela 3 e Apêndice C). Fica evidente a dificuldade em aprovar matérias da forma como o governo desejava, pois houve grande discordância política com o Congresso neste ano.

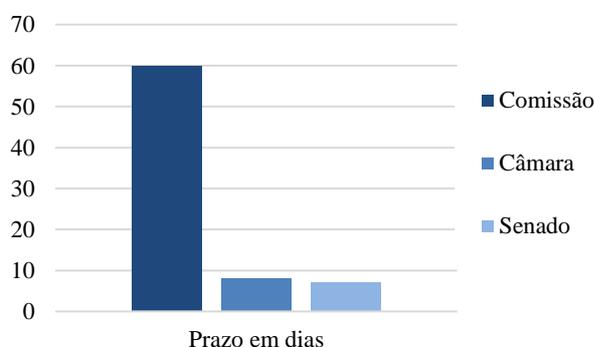
Tabela 3 – Medidas provisórias publicadas em 2015

Convertidas em lei	Vetadas Parcialmente	Mediana de emendas parlamentares
34	26	83

Este cenário político afetou bastante os prazos de tramitação nas Casas Legislativas. A medida provisória, levou muito mais tempo para tramitar nas comissões mistas, do que nos plenários das câmaras legislativas. O prazo nas comissões foi, em média, de 60 dias, mais de oito vezes maior do que o prazo no Senado.

Porém, surpreendentemente, houve um equilíbrio entre esses prazos, pois, enquanto na Câmara a tramitação durou em torno de oito dias, no Senado durou sete dias (Gráfico 4). Aqui temos um caso de simetria praticamente perfeita. Poderia se levantar a hipótese de que há uma relação entre o grau de governabilidade do Poder Executivo e o grau de simetria do Poder Legislativo. No entanto, não há dados suficientes para estabelecer se há uma relação direta entre estes dois fatores.

Gráfico 4 – Prazos de tramitação das medidas provisórias em 2015



Portanto, a partir dos dados coletados, observamos que os primeiros anos de mandatos presidenciais de Dilma Rousseff foram marcados por fatores que interferiram no processo de tramitação de medidas provisórias no Congresso Nacional, principalmente nos prazos decorridos em cada instância legislativa. A decisão do Supremo e a crise de governabilidade da Presidente foram elementos influenciadores que diminuíram o prazo de tramitação na Câmara dos Deputados, que se aproximou um pouco mais do prazo no Senado Federal.

Por causa de diversos fatores e mudanças políticas ocorridas, pode-se afirmar que o período do governo de Dilma Rousseff foi marcado por oscilações no grau de simetria entre as duas Casas do Congresso Nacional. Consequentemente, o poder de decisão do Senado Federal

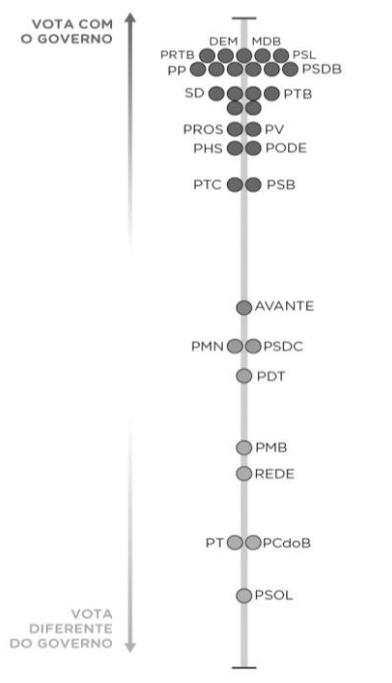
também oscilou de forma instável, passando por instância praticamente irrelevante e chegando, até mesmo, a casa simétrica em relação à Casa iniciadora.

Medidas provisórias no governo de Michel Temer

Por não contar com apoio popular, Michel Temer, ao assumir a Presidência, buscou formar uma “supermaioria” no Congresso, acomodando interesses e negociando com os partidos. A organização de seus Ministérios, por exemplo, privilegiou muitas alianças políticas, contemplando 11 partidos. (EL PAÍS, 2016)

Assim, Temer conseguiu uma maioria folgada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e pôde aprovar seus projetos, inclusive, os de matérias polêmicas e que demandavam quórum qualificado para aprovação, como o marco regulatório do petróleo e a taxa de juros do BNDES. Conforme a Folha de S.Paulo (2017) reportou, os custos de governabilidade despencaram e Temer recuperou o poder de agenda do Executivo. Assim, se tornou o governo mais eficiente desde 1995, com amplo apoio legislativo e baixo custo de capital político. O gráfico abaixo (Figura 1) mostra a posição dos partidos na Câmara dos Deputados:

Figura 1 – Posição dos partidos nas votações da Câmara dos Deputados



Fonte: Nexo Jornal (2012)

Entretanto, o apoio a Temer diminuiu em 2017. Os votos que conseguiu para aprovar o projeto do teto de gastos públicos foram de 30% a menos do que os votos que conseguiu para

barrar o segundo pedido de investigação contra ele. Como consequência, Temer não conseguiu que sua proposta de reforma da previdência fosse aprovada a tempo de terminar seu mandato.

Para se analisar exclusivamente o governo de Temer, as medidas provisórias escolhidas para exame foram as publicadas a partir de maio de 2016 (Apêndice D). Os temas mais aprovados das medidas provisórias, nessa época, foram nas áreas de Administração Pública (35,7%), economia (14,3%), social (10,7%) e meio ambiente (10,7%).

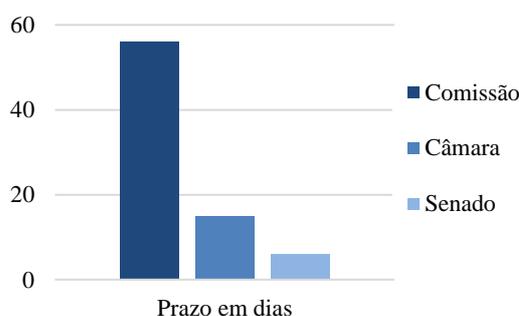
Apesar de Temer ter conseguido formar uma boa base política, foi em 2016 que se observou o primeiro caso de veto total de projeto de lei de conversão, em comparação com os outros anos analisados (Tabela 4). Além disso, também foi a primeira vez em que houve um veto presidencial parcial que foi derrubado posteriormente pelo Congresso nos períodos observados. Houve vetos parciais em 60,7% das medidas provisórias, ou seja, mais da metade das propostas apresentadas. Outro dado curioso, é que houve uma medida provisória que, durante seu período de vigência, foi revogada por uma lei aprovada no Congresso. Isso revela que o Congresso Nacional e o Poder Executivo não estavam na sintonia que se esperava. Talvez isto se explique pelo fato de as matérias apresentadas por Temer fossem mais polêmicas e não tivessem apoio popular.

Tabela 4 – Medidas provisórias publicadas a partir de maio de 2016

Convertidas em lei	Vetadas Totalmente	Vetadas Parcialmente	Mediana de emendas parlamentares
27	1	18	41

Neste contexto, o prazo de tramitação na Câmara foi mais de duas vezes maior do que no Senado (Gráfico 5). Enquanto na Câmara, a medida provisória demorou cerca de 15 dias para ser apreciada, o Senado levou apenas seis dias para aprova-las. Quanto às comissões mistas, o prazo foi nove vezes maior do que no Senado, levando 56 dias para ser proferido o parecer sobre as propostas.

Gráfico 5 – Prazos de tramitação das medidas provisórias a partir de maio de 2016



Contudo, houve quatro casos em que o Senado teve que aprovar a medida provisória no mesmo dia em que esta chegou. Não obstante, nove medidas provisórias chegaram ao Senado faltando menos de 10 dias para perderem a eficácia. Novamente observa-se a discrepância entre o tempo que o Senado leva para apreciar as matérias e as outras instâncias legislativas.

Portanto, observa-se uma assimetria bicameral, com o Senado em posição de desvantagem ao cumprir seu papel de revisor das propostas apresentadas durante o governo de Temer. Isso porque é muito improvável que o Senado consiga apreciar adequadamente uma matéria legislativa em menos de uma semana, principalmente se esta matéria veio com alterações da Câmara dos Deputados e o prazo de vigência está perto de expirar.

Além disso, o Senado continuou sem alterar a redação da matéria que vinha da Câmara, o que comprova que a Casa revisora apenas referenda uma decisão vinda da comissão mista e da Casa iniciadora. A única oportunidade dada para discussão e deliberação aos senadores é quando estes estão integrando a comissão mista.

Medidas provisórias no governo de Jair Bolsonaro

No governo de Jair Bolsonaro, não se pode falar que houve exatamente um período de lua de mel. Seu primeiro ano de mandato presidencial foi marcado por falta de atenção por parte dos ministros de Estado e quebra de acordos e promessas com os parlamentares. Não obstante, sua base de governo não teve coesão política com seus partidos aliados. De acordo com Andreassa (2020): “nem mesmo o partido pelo qual o presidente foi eleito, o PSL, entra nessa conta, uma vez que Bolsonaro assinou sua desfiliação em novembro de 2019, após disputas internas contra Luciano Bivar, presidente da legenda”.

Assim, o governo começou seu primeiro ano de mandato com uma relação tumultuada com Congresso Nacional que veio se agravando até o fim de 2019. Houve um desconforto entre os Presidentes do Senado e da Câmara com os atos e o comportamento de Bolsonaro. No ano em questão, houve ataques do presidente da Câmara ao chefe do Poder Executivo, chegando a afirmar que ele estava transferindo para o Poder Legislativo responsabilidades que eram dele, e que a gestão do Executivo não teria outro projeto para o país, senão a reforma da Previdência (FREIRE, 2019).

Como o governo demorou a articular uma base de apoio no Congresso e teve dificuldades com seus partidos aliados, sofreu várias derrotas nas Casas legislativas, além de

ter enfrentado muitos obstáculos para avançar na aprovação da reforma da Previdência. Mas, apesar desses impasses, a reforma da previdência conseguiu ser aprovada ainda no primeiro ano de mandato presidencial.

Outro exemplo de derrota política foi a que o governo sofreu nos decretos que flexibilizavam o porte de armas. Os atos foram revogados após as consultorias técnicas do Senado e da Câmara terem considerado o texto inconstitucional (FREIRE, 2019).

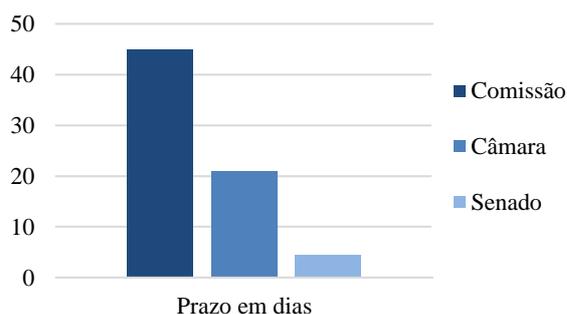
Os resultados levantados em 2019 (Apêndice E) demonstram uma alarmante falta de governabilidade do Poder Executivo. Das 48 medidas provisórias que foram publicadas em 2019, apenas 22 foram convertidas em lei, ou seja, menos da metade das medidas editadas foram aceitas pelo Congresso. As que foram convertidas em lei sofreram, em média, 82 emendas parlamentares. Houve um caso, inclusive, de uma das medidas provisórias ter sido rejeitada pela Câmara dos Deputados. Ademais, 11 destas medidas provisórias sofreram veto parcial, correspondendo a 50% das propostas. Os temas mais recorrentes das medidas provisórias aprovadas foram sobre Administração Pública (45,4%) e economia (13,6%), mas estes não foram a causa da ineficiência na aprovação das matérias.

Tabela 5 – Medidas provisórias publicadas em 2019

Convertidas em lei	Vetadas Parcialmente	Mediana de emendas parlamentares
22	11	82

Aqui percebemos um cenário político parecido com o de 2015, quando se iniciou a crise do governo Rousseff. Entretanto, não houve a mudança no grau de simetria observada em 2015. Pelo contrário, pois acentuou a desvantagem do Senado ao exercer sua função de Casa revisora. O prazo de tramitação nas comissões mistas ficou em torno de 45 dias, na Câmara dos Deputados foi de 21 dias e no Senado foi de quase cinco dias (4,5 dias). Em outras palavras, o prazo na Câmara foi quase cinco vezes maior que o do Senado e o prazo nas comissões mistas foi dez vezes maior.

Gráfico 6 – Prazos de tramitação das medidas provisórias em 2019



Houve cinco casos em que o Senado aprovou a matéria no mesmo dia, além de sete casos em que a medida provisória chegou no Senado com prazo de vencimento menor do que 10 dias. Ou seja, 32% das medidas provisórias foram aprovadas pelo Senado Federal às pressas.

Assim, apesar de inicialmente a situação do governo Bolsonaro se aproximar do cenário de 2015, não gerou as mesmas consequências nos prazos de tramitação nas Casas Legislativas, pelo menos no que se refere à relação de simetria entre elas. Seria de se pensar que, com o encolhimento do papel do Poder Executivo no processo legislativo, o Senado Federal ganharia mais força na produção de leis. Porém, aquela hipótese levantada anteriormente de que a governabilidade interferiria na simetria legislativa não se confirma.

Portanto, observou-se que, no primeiro ano de mandato do Presidente atual, apesar da diminuição da participação do Poder Executivo na agenda legislativa, houve um aumento na assimetria no bicameralismo brasileiro, pois o Senado praticamente não teve poder de decisão sobre as medidas provisórias enviadas ao Congresso. Ou seja, a Câmara dos Deputados ganhou ainda mais poder, desequilibrando o sistema bicameral legislativo. Isso demonstra a fragilidade da Casa revisora para deliberar sobre a agenda do governo por meio das medidas provisórias. E essa fragilidade independe da participação do Poder Executivo na agenda legislativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa visou suprir uma necessidade de se estudar o processo legislativo do ponto de vista do Senado Federal. Os estudos sobre processo legislativo, desde a Constituição de 1988, mostraram que há uma predominância de pesquisas sob a perspectiva da Câmara dos Deputados, dando pouca atenção sobre a função revisora do Senado Federal. Porém, é evidente que o processo legislativo é bastante complexo e requer um aprofundamento no estudo de todas as suas fases.

Assim, o conteúdo abordado ao longo do artigo buscou analisar o papel do Senado Federal, inserido em um sistema bicameral, em face à Câmara dos Deputados e ao Poder Executivo no processo legislativo de medidas provisórias, tomando como referência o grau de simetria entre as duas Casas Legislativas.

Não obstante, buscou-se verificar se é necessário ao Senado Federal requerer mais poder de decisão como Casa Revisora ao deliberar sobre medidas provisórias. Isso porque as medidas provisórias são as normas que, em geral, mais chegam ao final do processo legislativo, gerando efeitos no nosso ordenamento jurídico. Ademais, são os instrumento mais utilizados

pelo Poder Executivo para implementar seu programa de governo e há uma maior movimentação política entre este e o Legislativo para que as propostas sejam aprovadas dentro do prazo.

Dentro do processo legislativo, a escolha por um sistema bicameral possibilita que se distribua o poder em duas câmaras, as quais possuem prerrogativas mais equilibradas. A maior distribuição de poder dificulta o predomínio de grupos específicos da população e equilibra o processo de elaboração de normas do ordenamento jurídico.

Um dos principais fundamentos que formam o sistema bicameral é o grau de simetria entre as câmaras legislativas. É a partir dele que se mede o poder de uma câmara em relação à outra. Quanto mais simétrico for o sistema, mais equilibrado é o Poder Legislativo, pois há uma harmonia de poderes entre seus órgãos legislativos. Assim, um sistema bicameral ideal seria o mais simétrico possível, pois resultaria em um Poder Legislativo mais forte, em que ambas as Casas Legislativas teriam poder suficiente para interferir em decisões políticas.

A partir do levantamento de dados realizado, chegou-se à conclusão de que, durante os primeiros anos de mandato do governo de Dilma Rousseff, o grau de simetria do Poder Legislativo sofreu várias oscilações. Este período sofreu diversas interferências no cenário político, principalmente na relação entre Congresso Nacional e Executivo. Além disso, foi neste governo que o Supremo Tribunal determinou a obrigatoriedade de instalação da comissão mista para apreciar as medidas provisórias, decisão que mudou drasticamente a dinâmica de apreciação das medidas provisórias. Neste período se observou o ano com o processo bicameral mais simétrico (2015).

O governo de Michel Temer foi o período analisado em que houve certa sintonia entre Executivo e Legislativo, apesar do baixo apoio popular. Porém, ainda houve predominância da Câmara dos Deputados sobre o Senado Federal ao apreciar essas propostas, mesmo com mudanças no cenário político, com a diminuição do apoio do Congresso. O prazo na Casa iniciadora foi duas vezes maior do que o prazo na Casa revisora. Observou-se, então, uma persistência da assimetria legislativa entre as duas Casas.

No governo de Bolsonaro em 2019, instaurou-se uma relação mais conflituosa entre Executivo e Legislativo. Apesar de haver este embate, como houve de certa forma em 2015, as consequências no processo legislativo não foram as mesmas. Houve um aumento na assimetria legislativa em relação ao ano de 2016, resultando no ano mais assimétrico dentre os períodos observados. O Senado praticamente não deliberou sobre as medidas provisórias, meramente referendando as decisões da Câmara.

Apesar de algumas diferenças, houve resultados comuns nos três governos. O mais relevante deles foi a proximidade do prazo de vencimento em que as medidas provisórias chegaram ao Senado. Ademais, constatou-se que, geralmente, o Senado usa quase todo o prazo disponível para deliberar sobre a matéria, o que demonstra a necessidade de um prazo razoável para que ele possa analisar a proposta.

Outro resultado comum é que, em nenhum dos casos, a medida provisória voltou à Câmara dos Deputados, pois o prazo de vencimento estava próximo, ou seja, o Senado nunca fez alterações na proposta, apenas concordou com o texto da Câmara. Com o curto prazo que o Senado recebe a medida provisória, este fica impossibilitado de emendar a proposta. E mesmo que a emendasse, quem teria a palavra final ainda seria a Câmara dos Deputados. Em outras palavras, no sistema atual, o Senado permanece na condição de coadjuvante na deliberação das medidas provisórias.

Deixar as decisões legislativas exclusivamente para a Câmara dos Deputados é arriscado, pois assembleias únicas e numerosas são mais propensas a tomar decisões impulsivas e precipitadas, se não forem refreadas ou controladas por outra instância. É necessário um contrapeso, um outro órgão que reveja as decisões da primeira câmara, caso essas decisões contrariem o interesse público.

Barbosa (1987) defende que uma das funções mais importantes da Casa revisora é a de revisar e aperfeiçoar o trabalho da Casa iniciadora. Se o Senado se contentar em apenas homologar passivamente as decisões da Câmara, estaria se degradando e negando a sua natureza institucional. Desse modo, torna-se fundamental que o Senado busque elaborar normas que efetivamente assegurem sua missão constitucional. Sabe-se que tal tarefa não depende exclusivamente da Casa revisora, pois implica mudanças de natureza constitucional e regimental.

Foi observado que o Poder Executivo não interfere tanto na simetria legislativa quanto a Casa iniciadora no processo legislativo das medidas provisórias, pois entrega o produto de suas discussões ao Senado Federal faltando poucos dias para o vencimento do prazo. No entanto, ocorre que o Presidente da República compreende essa dinâmica e investe seu capital político predominantemente na fase de trabalhos da comissão mista.

Nos últimos tempos, como alternativa à situação atual, senadoras e senadores têm realizado um papel de mediação com a Presidência da República no que tange a vetos. Desta forma, evita-se que proposições retornem à Casa iniciadora, dilatando a implementação de leis, e fazendo com que o Executivo se comprometa, a partir de vetos, a apresentar novas propostas

em conformidade com as solicitações do Senado. Trata-se de uma estratégia cuja efetividade carece de maiores estudos, mas tem sido uma tentativa informal para que o Senado não se torne tão coadjuvante nos processos das medidas provisórias.

Portanto, ao indagar se é justificável ao Senado Federal pleitear maior protagonismo no processo legislativo de medidas provisórias, levando em consideração o sistema bicameral do Poder Legislativo, a resposta seria afirmativa, pois, aquela Casa não consegue exercer sua função revisora de forma plena, sendo mero referendário de decisões da Câmara. O próprio Poder Executivo, ao ter a iniciativa legislativa e o poder de sanção e veto, possui mais poderes do que o Senado Federal dentro do processo legislativo.

A assimetria enfraquece o Poder Legislativo, criando margens de manobras estratégicas favoráveis ao Poder Executivo e, conseqüentemente, debilita o debate democrático e o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes. Fortalecer o Senado é fortalecer o Poder Legislativo e, por conseguinte, o equilíbrio entre os Poderes da República.

APÊNDICES

APÊNDICE A – MEDIDAS PROVISÓRIAS CONVERTIDAS EM LEI EM 2011

Medida provisória	Dias decorridos Câmara	Dias faltantes ao chegar no Senado	Dias decorridos Senado	Emendas	Vetos	Tema
525	99	7	6	9	-	Administração Pública
526	87	16	13	21	-	Economia
527	86	17	7	44	-	Administração Pública
528	83	19	12	57	Parcial	Tributação
529	78	11	13	10	-	Previdência
530	79	27	12	22	-	Educação
531	84	22	13	10	-	Crédito extraordinário
532	88	18	7	57	Parcial	Energia
533	84	23	14	19	-	Educação
534	80	22	8	68	Parcial	Tributação
535	74	32	14	77	-	Social
536	56	51	19	12	-	Educação
537	48	51	19	29	-	Crédito extraordinário
538	38	58	19	12	-	Administração Pública
539	72	23	20	14	-	Economia
540	76	28	19	242	Parcial	Tributação
541	69	35	25	27	Parcial	Economia
544	78	22	14	30	-	Administração Pública
545	79	21	19	70	Parcial	Economia
546	71	29	20	7	-	Economia
547	93	9	8	50	-	Economia
548	77	27	9	2	-	Crédito extraordinário
549	87	15	14	45	Parcial	Tributação
550	61	41	11	21	-	Economia
551	88	18	12	30	-	Economia
552	85	20	19	126	-	Tributação
553	68	38	16	7	-	Crédito extraordinário
554	78	16	8	50	-	Economia
555	73	21	13	3	-	Administração Pública

APÊNDICE B – MEDIDAS PROVISÓRIAS CONVERTIDAS EM LEI EM 2012

Medida provisória	Presidente comissão	Relator	Dias na Comissão Mista	Dias decorridos Câmara	Dias faltantes ao chegar no Senado	Dias decorridos Senado	Emendas	Veto	Tema
560	Deputado	Senador	5	85	22	13	-	-	Crédito extraordinário
561	-	-	-	91	15	12	28	-	Economia
562	Senador	Deputado	37	55	21	6	74	-	Educação
563	Deputado	Senador	55	13	16	6	183	Parcial	Saúde
564	Senador	Deputado	71	8	16	6	69	Parcial	Economia
565	Deputado	Senador	57	33	15	5	24	Parcial	Administração Pública
566	Deputado	Senador	62	4	48	4	9	-	Crédito extraordinário
567	Senador	Deputado	49	8	52	1	24	-	Economia
568	Deputado	Senador	27	21	63	1	452	-	Administração Pública
569	Deputado	Deputado	41	37	35	6	9	-	Crédito extraordinário
570	Senador	Deputado	29	51	21	6	47	-	Educação
571	Deputado	Senador	76	16	20	5	696	Parcial	Meio ambiente
572	Deputado	Senador	107	14	8	5	8	-	Crédito extraordinário
573	Deputado	Deputado	86	14	30	6	31	-	Crédito extraordinário
575	Deputado	Senador	56	9	13	5	99	Parcial	Administração Pública
576	Senador	Deputado	20	13	25	9	62	-	Administração Pública
577	Deputado	Senador	44	10	18	3	88	Parcial	Administração Pública
578	Senador	Deputado	40	9	24	12	35	Parcial	Tributação
579	Deputado	Senador	55	7	23	1	431	Parcial	Energia
580	Senador	Deputado	26	11	53	11	29	-	Administração Pública
581	Deputado	Senador	64	22	8	7	54	Parcial	Economia
582	Senador	Deputado	73	13	8	7	155	Parcial	Tributação
583	Deputado	Senador	35	8	70	5	9	-	Crédito extraordinário
584	Deputado	Senador	40	9	64	12	64	Parcial	Tributação
585	Senador	Deputado	16	20	64	23	19	-	Economia
586	Deputado	Senador	52	7	49	26	60	-	Educação
587	Senador	Deputado	67	18	27	9	25	Parcial	Economia
588	Deputado	Deputado	27	29	61	13	2	-	Crédito extraordinário
589	Deputado	Senador	43	11	19	3	98	Parcial	Economia
590	Senador	Deputado	63	13	2	1	19	-	Social
593	Deputado	Senador	62	15	7	6	38	Parcial	Educação
594	Senador	Deputado	43	11	31	9	23	Parcial	Economia

595	Deputado	Senador	65	20	1	1	646	Parcial	Economia
597	Senador	Deputado	61	29	9	6	36	-	Tributação

APÊNDICE C – MEDIDAS PROVISÓRIAS CONVERTIDAS EM LEI EM 2015

Medida Provisória	Presidente comissão	Relator	Dias na Comissão Mista	Dias decorridos Câmara	Dias faltantes ao chegar no Senado	Dias decorridos Senado	Emendas	Veto	Tema
668	Senador	Deputado	48	16	10	6	107	Parcial	Tributação
670	Deputado	Senador	84	7	21	12	167	Parcial	Tributação
671	Senador	Deputado	69	7	10	5	181	Parcial	Esporte
672	Deputado	Senador	56	13	22	7	114	Parcial	Economia
673	Senador	Deputado	60	9	29	7	82	Parcial	Trânsito
674	Senador	Deputado	81	13	24	7	-	-	Crédito extraordinário
675	Deputado	Senador	69	6	26	7	193	Parcial	Tributação
676	Senador	Deputado	63	7	30	6	184	Parcial	Economia
677	Deputado	Senador	69	1	35	6	120	Parcial	Energia
678	Senador	Deputado	75	8	23	7	72	Parcial	Economia
679	Deputado	Senador	70	5	46	8	71	Parcial	Economia
680	Senador	Deputado	55	9	35	13	175	-	Economia
681	Deputado	Senador	29	8	69	12	66	-	Economia
682	Senador	Deputado	64	7	21	13	27	Parcial	Administração Pública
684	Senador	Deputado	56	7	25	7	152	Parcial	Administração Pública
685	Deputado	Senador	56	7	25	7	215	Parcial	Economia
686	Senador	Senador	58	1	59	6	-	-	Crédito extraordinário
687	Senador	Deputado	50	6	49	7	62	Parcial	Tributação
688	Deputado	Senador	64	6	35	13	78	Parcial	Energia
690	Deputado	Senador	77	14	13	1	95	Parcial	Tributação
691	Senador	Deputado	57	19	28	8	131	Parcial	Administração Pública
692	Deputado	Senador	57	28	13	7	85	Parcial	Tributação
693	Senador	Deputado	94	6	6	6	53	Parcial	Tributação
695	Senador	Deputado	63	24	24	13	26	Parcial	Economia
696	Deputado	Senador	49	45	17	13	60	Parcial	Administração Pública
697	Senador	Deputado	23	19	74	7	-	-	Crédito extraordinário
698	Senador	Deputado	52	12	9	8	18	Parcial	Economia
699	Deputado	Senador	59	13	20	8	83	Parcial	Trânsito
701	Deputado	Senador	50	21	12	5	20	Parcial	Economia
702	Senador	Senador	49	7	57	8	-	-	Crédito extraordinário

706	Deputado	Senador	77	8	12	12	19	Parcial	Energia
707	Senador	Deputado	55	15	26	12	93	-	Economia
708	Deputado	Senador	68	22	7	7	14	-	Administração Pública
709	Senador	Deputado	44	4	70	9	-	Parcial	Crédito extraordinário

APÊNDICE D – MEDIDAS PROVISÓRIAS CONVERTIDAS EM LEI A PARTIR DE MAIO DE 2016

Medida Provisória	Presidente comissão	Relator	Dias na Comissão Mista	Dias decorridos Câmara	Dias faltantes ao chegar no Senado	Dias decorridos Senado	Emendas	Vetos	Tema
726	Senador	Deputado	37	18	26	9	459	Parcial	Administração Pública
727	Deputado	Senador	48	7	26	9	239	-	Administração Pública
728	Senador	Deputado	36	33	22	6	22	Parcial	Administração Pública
729	Deputado	Senador	58	11	31	6	56	Parcial	Educação
730	Deputado	Senador	14	54	39	6	-	-	Crédito extraordinário
731	Senador	Deputado	28	28	42	6	35	Parcial	Administração Pública
732	Deputado	Senador	44	12	42	6	41	Parcial	Administração Pública
733	Senador	Deputado	36	17	44	6	161	Parcial derrubado	Economia
734	Deputado	Senador	56	6	44	14	7	-	Administração Pública
735	Senador	Deputado	78	8	22	5	127	Parcial	Energia
736	Deputado	Deputado	20	40	59	20	-	-	Crédito extraordinário
737	Deputado	Senador	69	13	32	14	5	-	Segurança
741	Deputado	Senador	77	1	18	1	34	Parcial	Educação
744	Deputado	Senador	55	5	7	5	47	Parcial	Administração Pública
745	Senador	Deputado	36	20	31	16	24	-	Economia
746	Deputado	Senador	42	14	38	16	568	-	Educação
747	Senador	Deputado	85	1	18	13	41	Parcial	Comunicação
751	Deputado	Senador	60	6	21	6	42	Parcial	Social
752	Senador	Deputado	74	27	1	1	90	Parcial	Administração Pública
756	Senador	Deputado	42	29	12	6	15	Total	Meio-ambiente
757	Deputado	Senador	64	6	13	7	11	Parcial	Tributário
758	Senador	Deputado	42	30	11	5	7	Parcial	Meio-ambiente
759	Deputado	Senador	58	21	7	6	732	Parcial	Meio-ambiente
760	Senador	Deputado	72	7	8	6	50	Parcial	Administração Pública
761	Deputado	Senador	47	31	8	6	61	-	Social
762	Senador	Deputado	57	21	8	6	23	Parcial	Economia

763	Deputado	Senador	64	13	9	1	40	-	Social
764	Senador	Deputado	47	31	8	6	8	-	Economia
765	Deputado	Senador	64	15	1	1	410	Parcial	Administração Pública

APÊNDICE E – MEDIDAS PROVISÓRIAS CONVERTIDAS EM LEI EM 2019

Medida provisória	Presidente comissão	Relator	Dias na Comissão Mista	Dias decorridos Câmara	Dias faltantes ao chegar no Senado	Dias decorridos Senado	Emendas	Vetos	Tema
870	Deputado	Senador	29	15	8	4	543	Parcial	Administração Pública
871	Senador	Deputado	33	17	4	4	578	Parcial	Previdência
872	Deputado	Senador	36	14	4	4	11	-	Administração Pública
881	Senador	Deputado	37	12	28	6	301	Parcial	Economia
884	Deputado	Senador	48	15	31	13	35	-	Meio ambiente
885	Senador	Deputado	20	50	27	6	36	-	Administração Pública
886	Deputado	Senador	49	14	16	1	82	Parcial	Administração Pública
887	Senador	Deputado	13	29	37	13	-	-	Administração Pública
888	Deputado	Senador	21	21	58	13	4	-	Administração Pública
889	Senador	Deputado	76	3	21	4	134	Parcial	Economia
890	Deputado	Senador	42	56	2	1	366	Parcial	Saúde
893	Senador	Deputado	55	37	6	5	70	-	Administração Pública
894	Deputado	Senador	28	55	17	3	144	-	Social
897	Senador	Deputado	49	28	24	13	349	Parcial	Agricultura
899	Senador	Deputado	51	3	11	5	220	-	Tributação
903	Senador	Deputado	58	16	19	13	1	Parcial	Administração Pública
906	Deputado	Senador	72	18	9	3	46	-	Transporte
907	Senador	Deputado	72	22	12	1	109	Parcial	Turismo
909	-	Deputado	Não houve	36	1	1	9	Parcial	Economia
913	-	Deputado	Não houve	21	35	7	2	-	Administração Pública
915	-	Deputado	Não houve	34	32	8	120	Parcial	Administração Pública
917	-	Deputado	Não houve	50	17	1	15	-	Social

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 mai. 2002.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum**. Brasília, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adi nº 1.397. Relator: Ministro Carlos Velloso. **Diário de Justiça**. Brasília, 27 jun. 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adi nº 4.029. Relator: Ministro Luiz Fux. **Diário de Justiça**. Brasília, 27 jun. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 54. **Diário de Justiça**. Brasília, 28 mar. 2016.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo: história, conceito e funções nos governos contemporâneos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 114, p. 425-472, jan.-jun. de 2017.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. 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, julho de 2012.

ANDREASSA, Luiz Vendramin. Bolsonaro e o Congresso em 2019: 5 dados para entender a relação. **Politize**, 24 fev. 2020. Disponível em: < <https://www.politize.com.br/bolsonaro-e-o-congresso/>>. Acesso em 1 mar. 2020.

BARBOSA, Alaor. Bicameralismo ou Unicameralismo? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 24, n. 93, p. 37-64, jan.-mar. 1987.

BENITES, Afonso. Um Governo paralisado pelo Congresso Nacional. **El País**, 6 nov. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/05/politica/1446759932_380918.html>. Acesso em 29 fev. 2020.

BRANCO, Marcello Simão. Efeitos consociativos do bicameralismo e da representação no Congresso brasileiro. **Textos e Debates**, Boa Vista, v. 2, n. 19, p.7-29, 17 jan. 2013. Universidade Federal de Roraima.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2018.

FREIRE, Sabrina. Bolsonaro chega a 200 dias de governo com economia ainda travada. **Poder 360**, 22 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-chega-a-200-dias-de-governo-com-economia-ainda-travada/>>. Acesso em 9 mar. 2020.

Governo Dilma terá novo Congresso com ampla maioria governista. **G1**, 1 fev. 2011. Disponível em: <<http://glo.bo/goAN9s>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy**. 2 ed. Grand Rapids: Yale University Press, 2012.

LLANOS, Mariana. El Bicameralismo en América Latina. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, 2003.

MARIANI, Daniel. Como Temer perdeu base no Congresso. **Folha de S.Paulo**, 13 nov. 2017. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/poder/2017/como-foi-o-apoio-ao-governo-nas-principais-votacoes-da-camara/>>. Acesso em 1 mar. 2020.

MATOS, Nelson Juliano Cardoso. Montesquieu e a Constituição da Inglaterra. Três teorias da separação de poderes. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 2874, mai. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19114>>. Acesso em: 23 set. 2019.

Michel Temer terá ‘superbase’ no Congresso para aprovar medidas polêmicas. **El País**, 16 mai. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/13/politica/1463092440_805634.html>. Acesso em 1 mar. 2020.

ORTIZ, Vitor. **O bicameralismo brasileiro: análises e perspectivas**. São Paulo: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, 2014.

PEREIRA, Carlos. Temer é o Presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. **Folha de S.Paulo**, 29 out. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/10/1930813-temer-e-o-presidente-mais-eficiente-na-relacao-com-o-congresso-desde-1995.shtml>>. Acesso em 3 mar. 2020.

Retrospectiva 2011: No Congresso, Dilma testa coalizão da base em votações. **Estado de S. Paulo**, São Paulo, 16 dez. 2011. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,retrospectiva-2011-no-congresso-dilma-testa-coalizao-da-base-em-votacoes,811956>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

RODRIGUES, Fernando. Popular, Dilma perde apoio no Congresso. **Blog do Fernando Rodrigues**, 2012. Disponível em: <<https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2012/04/27/popular-dilma-perde-apoio-no-congresso/>>. Acesso em 28 fev. 2020.

STEINMETZ, Wilson. O uso da medida provisória antes da Emenda Constitucional 32/2001 e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 237, p.143-164, jul./set. 2004.

TRINDADE, João. **Processo Legislativo Constitucional**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

ZANLORENSSI, Gabriel; ALMEIDA, Rodolfo. O apoio no Congresso, as votações, a aprovação: dois anos de Temer, em números. **Nexo Jornal**, 11 mai. 2012. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2018/05/11/2-anos-de-Temer-popularidade-Congresso-minist%C3%A9rios-e-viagens?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=nos_eixos&utm_content=jun2018&utm_campaign=noseixos&utm_source=Newsletter>. Acesso em 05 abr. 2020,