



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM PODER LEGISLATIVO**

Luciano Henrique da Silva Oliveira

A Atuação da Casa Revisora no Processo Legislativo Federal na 54ª Legislatura

**Brasília
2018**

Luciano Henrique da Silva Oliveira

A Atuação da Casa Revisora no Processo Legislativo Federal na 54ª legislatura

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Fábio de Barros Correia Gomes

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2018

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Oliveira, Luciano Henrique da Silva.

A atuação da casa revisora no processo legislativo federal na 54ª legislatura [manuscrito] / Luciano Henrique da Silva Oliveira. -- 2018.

203 f.

Orientador: Fabio de Barros Correia Gomes.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2018.

1. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. 2. Aposentadoria especial, Brasil. 3. Servidor público, aposentadoria, Brasil. 4. Previdência social, regime jurídico, análise comparativa, Brasil. I. Título.



FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: A Atuação da Casa Revisora no Processo Legislativo Federal na 54ª Legislatura

Autor (a): Luciano Henrique da Silva Oliveira

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: 2 - Processos Políticos do Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em: 2 de fevereiro de 2018.

Prof. Dr. Fabio de Barros Correia Gomes
Presidente da Comissão (Câmara dos Deputados)

Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins
Membro (Câmara dos Deputados)

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Membro (Senado Federal)

Dedico este trabalho a minha querida esposa **Érica**, que sempre está ao meu lado me apoiando em todos os meus projetos.

Agradecimentos

Agradeço a Deus, por tudo que tenho na vida; à minha esposa Érica, por seu amor e sua presença; à minha família, pelo apoio contínuo; e aos Profs. Ricardo Braga e Fábio Gomes, pela essencial orientação para a conclusão deste trabalho.

O Senhor é a minha rocha, a minha fortaleza e o meu libertador; o meu Deus, o meu rochedo, em quem me refugio; o meu escudo, a força da minha salvação, e o meu alto refúgio.

Salmos 18:2

Resumo

A estrutura bicameral do Poder Legislativo tem sido adotada em vários países do mundo, a exemplo do Congresso Nacional brasileiro. Uma das principais funções da segunda casa legislativa é a revisão dos projetos de lei aprovados pela primeira casa. Normalmente a proposição aprovada por uma câmara (casa iniciadora) é revisada pela segunda (casa revisora), que pode aprovar, rejeitar ou emendar a matéria. Nosso Congresso Nacional adota, para o trâmite dos projetos de lei, o chamado sistema de navette, em que a matéria passa de uma casa a outra até que elas cheguem a um acordo sobre o texto ou se aplique alguma regra para encerrar o processo. No nosso caso, o projeto é considerado aprovado quando ambas as casas concordam com o texto ou, caso haja discordância, quando a casa iniciadora dá a última palavra sobre a matéria. A pesquisa focou especificamente a forma como nossa casa revisora executou seu papel de revisão dos projetos de lei ordinária aprovados pela outra casa durante a 54ª Legislatura. No nosso sistema, a casa revisora pode ser ora o Senado Federal, ora a Câmara dos Deputados, pois ambas as casas possuem o poder de iniciativa de leis. Como a maioria das matérias, segundo nossas regras constitucionais, têm início na Câmara Baixa, normalmente o Senado atua como casa revisora. A investigação analisou as diferenças entre a atuação do Senado e da Câmara como casa revisora. Verificou também qual foi o destino dos projetos de lei apresentados até o final da 54ª Legislatura que foram aprovados por uma casa e enviados à revisão da outra, constatando se receberam ou não decisão da casa revisora e, caso tenham recebido, se foram aprovados, rejeitados ou emendados por tal casa. Foi constatado que, na citada Legislatura, considerando todos os projetos de leis ordinárias, tanto os de iniciativa parlamentar como os de origem externa ao Parlamento, quando o Senado Federal atuou como casa revisora, ele predominantemente aprovou os projetos aprovados na Câmara dos Deputados e, quando esta foi a casa revisora, ela preponderantemente não aprovou (rejeitou ou não decidiu) as propostas oriundas do Senado Federal. Por outro lado, quando se consideraram apenas os projetos de leis ordinárias de origem parlamentar, as atuações das duas casas na função de revisão não se diferenciaram tanto uma da outra. Concluiu-se que a atuação mais chanceladora do Senado como casa revisora, em relação à da Câmara, parece se dever aos projetos de autoria extraparlamentar, os quais, ou já chegam com boa força política (os do Poder Executivo), ou cuidam de matéria meramente administrativa, a qual não gera polêmica para sua aprovação. Quando se retiraram esses projetos externos da

análise, a Câmara dos Deputados e Senado Federal tenderam a aprovar em medida semelhante os projetos oriundos da outra Casa. Finalmente, considerando-se o universo dos projetos sobre políticas públicas que lograram aprovação em ambas as Casas, constatou-se que 80% dessas matérias foram de autoria parlamentar e apenas 20% de autoria do Executivo. Sob essa ótica, o Parlamento, e não o Executivo, revelou-se o iniciador principal de marcos legais aprovados de políticas públicas ao longo da 54ª Legislatura.

Palavras-chave: bicameralismo, casa revisora, processo legislativo.

Abstract

The bicameral structure of the Legislative Branch has been adopted in several countries of the world, like in the Brazilian National Congress. One of the main functions of the second house is the review of bills that the first house passed. Usually the bill approved by a chamber (initiating house) is reviewed by the second (reviewing house), that can pass, reject or amend the bill. Brazilian National Congress adopts the so-called navette system, in which the bill goes from one house to another until they agree on the text or apply some rule to end the process. In Brazilian process, the bill is seen as approved when both houses agree with the text or, in case of disagreement, when the initiating house gives the last word on it. The research specifically focused on how Brazilian reviewing house performed its role of reviewing the ordinary bills approved by the other house during the 54th parliamentary term. In Brazilian system, the reviewing house may be the Federal Senate or the Chamber of Deputies (Brazil's Lower House), since both houses have the power to present bills. As most matters, according to Brazilian constitutional rules, begin in the Lower House, normally the Senate acts as the reviewing house. The research analyzed the differences between the performance of the Federal Senate and the Chamber of Deputies as a reviewing house. It also verified what was the fate of the bills presented at the final of 54th parliamentary term that passed in one house and were sent to the other for reviewing, meaning, if they have received or not a decision from the reviewing house, and if they have been approved, rejected or amended by the reviewing house. It was turned out that, in the mentioned term, considering all the bills, either the parliamentary-initiative bills and those of extra-parliamentary initiative, when the Federal Senate was the reviewing house, it predominantly passed the ordinary bills approved in the Chamber of Deputies, and, when this one was the reviewing house, it most frequently did not pass (rejected or did not decide) the proposals coming from the Senate. On the other hand, considering only the parliamentary-initiative bills, the performances of the two houses in the reviewing function were not so different from each other. The conclusion was that the Senate's more approving-reviewing action in comparison with Chamber of Deputies' reviewing action seems to be due to the extra-parliamentary bills, which either arrive with good political strength (the ones from the Executive Branch), or are about of non-controversial administrative matter. When these external bills were cleared from the analysis, Chamber of Deputies and Federal Senate passed the other house's bills in a similar way. Finally,

considering only the bills on public policies approved by both Houses, 80% of them were parliamentary-initiative bills and only 20% came from the Executive Branch. Under this view, the Parliament, not the Executive, was the main initiator of approved bills on public policies throughout the 54th term.

Keywords: bicameralism, reviewing house, legislative process.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Força do Bicameralismo quanto à Simetria e à Congruência.....	27
Tabela 1: Situação em 31/1/2015 dos PL apresentados na 54ª Legislatura.....	44
Tabela 2: Percentuais de PL apresentados na 54ª Legislatura ainda tramitando ou já aprovados na casa iniciadora em 31/1/2015.....	45
Tabela 3: Situação em 31/1/2015 dos PL da 54ª Legislatura aprovados na casa iniciadora	45
Tabela 4: Situação dos PL da 54ª Legislatura transformados em lei ou vetados até 31/1/2015.....	46
Tabela 5: Frequência dos PL da 54ª Legislatura aprovados em ambas as casas até 31/1/2015.....	47
Tabela 6: Frequência dos PL da 54ª Legislatura aprovados em ambas as casas até 31/1/2015, por autor.....	48
Tabela 7: Frequência dos PL da 54ª Legislatura aprovados por ambas as casas até 31/1/2015, por conteúdo.....	49
Tabela 8: Frequência dos PL de origem parlamentar da 54ª Legislatura aprovados em ambas as casas até 31/1/2015.....	50
Tabela 9: Frequência dos PL de origem parlamentar da 54ª Legislatura aprovados em ambas as casas até 31/1/2015, por conteúdo.....	51
Tabela 10: Situação em 31/1/2015 dos PLs da 54ª Legislatura, de autoria de Deputado ou Senador, aprovados na casa iniciadora, por autoria da situação ou da oposição.....	53

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CD	Câmara dos Deputados
CF/88	Constituição Federal de 1988
ECD	Emendas da Câmara dos Deputados
EMS	Emenda/Substitutivo do Senado
EUA	Estados Unidos da América
MPU	Ministério Público da União
MSI	Modelo do Segredo Ineficiente
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei Ordinária
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLS	Projeto de Lei do Senado
Prodasen	Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal
SCD	Substitutivo da Câmara dos Deputados
SF	Senado Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	14
2 – REVISÃO DA LITERATURA	17
2.1. Modelos de bicameralismo	17
2.2. Implicações do bicameralismo para o processo legislativo	29
3 – METODOLOGIA E CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO	40
4 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	44
CONCLUSÕES	53
REFERÊNCIAS	57
APÊNDICE I: TABELAS DETALHADAS POR ANO DA 54ª LEGISLATURA	60

1 – INTRODUÇÃO

A estrutura bicameral do Poder Legislativo tem sido adotada em vários países do mundo, a exemplo do Congresso Nacional brasileiro. Em algumas federações, tanto a esfera central, como também o nível estadual, adotam o modelo, a exemplo dos Estados Unidos da América. Alguns estados brasileiros também passaram pela experiência bicameral, à época da República Velha¹.

Uma das principais funções da segunda casa legislativa é a revisão dos projetos de lei aprovados pela primeira casa². Normalmente as normas do processo legislativo bicameral estabelecem que a proposição aprovada por uma câmara (casa iniciadora) será revisada pela segunda (casa revisora), que poderá aprovar, rejeitar ou emendar a matéria.

Muitas discussões existem sobre as vantagens e desvantagens do bicameralismo em relação ao unicameralismo, inclusive quanto à relação entre custos e benefícios da bicameralidade. Não é nova essa discussão no Brasil: sob a égide da atual Constituição da República, foi apresentada, logo no início da década de 1990, na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22 de 1991, hoje arquivada, para instituir o unicameralismo federal no país. Mais recentemente, as PECs nº 451 de 2009 e nº 456 de 2010, ainda em tramitação na Câmara Baixa, possuem o mesmo intuito.

Nossa pesquisa focou especificamente a forma como a casa revisora do Legislativo federal brasileiro tem executado seu papel de revisão das proposições legislativas aprovadas pela outra casa. No nosso sistema, a casa revisora pode ser ora o Senado Federal, ora a Câmara dos Deputados, pois ambas as casas possuem o poder de iniciativa de leis. Como a maioria das matérias, segundo nossas regras constitucionais, têm início na Câmara Baixa, normalmente o Senado atua como casa revisora.

O trabalho pretendeu fornecer elementos de reflexão sobre a importância e a

¹ Na República Velha, nove estados adotaram o bicameralismo em suas respectivas Constituições estaduais: Alagoas (art. 5º), Bahia (art. 6º), Ceará (art. 4º), Maranhão (art. 4º), Minas Gerais (art. 9º), Pará (art. 4º), Pernambuco (art. 4º), Rio de Janeiro (art. 6º) e São Paulo (art. 5º). Ver: BRASIL. **A Constituição Federal e as Constituições dos Estados da República do Brasil**. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/224222. Acesso em 13 maio 2017.

² Adotaremos neste trabalho, a exemplo do que faz Lijphart (1999, p. 201), a terminologia de “primeira casa”, “primeira câmara” ou “câmara baixa” para uma das casas legislativas e de “segunda casa”, “segunda câmara” ou “câmara alta” para a outra casa. Assim como faz o citado autor, consideraremos a primeira casa como a mais importante ou, nos estados federais, a casa eleita com base no critério populacional e, por isso, considerada como a dos representantes do povo, sendo a segunda casa a composta pelos representantes das unidades federativas.

efetividade do bicameralismo no processo legislativo brasileiro, no tocante à etapa de revisão das leis durante o processo legislativo³.

O objeto da presente pesquisa, assim, foi a atuação da casa revisora no processo legislativo federal brasileiro. A investigação pretendeu verificar como se dá esse papel de revisão, qual sua contribuição para o processo de elaboração das leis ordinárias e, principalmente, quais as eventuais diferenças entre a atuação do Senado Federal e a da Câmara dos Deputados como casa revisora.

A pesquisa analisou, por meio do estudo empírico dos projetos de leis ordinárias apresentados na 54^a Legislatura (2011-2015)⁴ em ambas as casas, qual foi o destino, até o final dessa Legislatura, dos projetos aprovados por uma casa e enviados à revisão da outra, isto é, se receberam ou não decisão da casa revisora e, caso tenham recebido, se foram aprovados, rejeitados ou emendados por tal casa. A opção por essa Legislatura se deveu por ser ela a mais recente encerrada à época da coleta dos dados. Nosso Congresso Nacional brasileiro, adota, para o trâmite dos projetos de lei, o chamado sistema de *navette*, em que a matéria passa de uma casa a outra até que elas cheguem a um acordo sobre o texto ou se aplique alguma regra para encerrar o processo. No nosso caso, o projeto é considerado aprovado quando ambas as casas concordam com o texto ou, caso haja discordância, quando a casa iniciadora dá a última palavra sobre a matéria.

Após a introdução, fizemos, no Capítulo 1, uma revisão teórica sobre o bicameralismo no Poder Legislativo, procurando entender os motivos da existência de uma segunda câmara no Parlamento. Estudamos, entre outros aspectos, os modelos legislativos e a necessidade ou não do bicameralismo.

No Capítulo 2, explicamos a metodologia utilizada na pesquisa e propomos alguns critérios de classificação dos projetos de lei ordinária, os quais utilizamos no trabalho. Um deles foi relativo ao conteúdo da matéria, sob o pressuposto de que o sucesso legislativo (aprovação ou rejeição) do projeto é influenciado por seu conteúdo, especialmente se se trata de matéria simbólica ou rotineira ou de tema de conteúdo mais relevante, referente a alguma política pública. Adotamos também critérios de classificação quanto à iniciativa e ao estágio

³ É sabido que o Parlamento possui outras funções típicas, como a fiscalização e a representação, esta, inclusive, com diferenças entre as casas no bicameralismo federativo (deputados como representantes do povo e senadores como representantes dos Estados). O foco do presente trabalho, contudo, está em analisar as diferenças entre as casas quanto à função legislativa revisora.

⁴ A 54^a Legislatura durou de 1º/2/2011 a 31/1/2015.

do trâmite da proposição. Em razão do objeto deste trabalho, não pesquisamos os projetos de lei submetidos ao rito legislativo concentrado, apreciados em sessão conjunta do Congresso Nacional, hoje representados pelas matérias orçamentárias, veiculadas nos chamados projetos de lei do Congresso Nacional (PLNs). Do mesmo modo, não analisamos as medidas provisórias, submetidas a processo legislativo especial, como a análise por comissão mista.

Também não analisamos os projetos de leis complementares, que demandam quórum especial para sua aprovação (maioria absoluta de cada Casa), de modo que haveria distorções na comparação da taxa de sucesso deles com a dos projetos de leis ordinárias, que exigem apenas maioria simples (maioria dos presentes) e frequentemente tramitam apenas pelas Comissões (art. 58, § 2º, I, CF/88). Do mesmo modo, foram excluídas as propostas de emenda à Constituição (PECs), uma vez que o procedimento legislativo dessas proposições é substancialmente diferente do utilizado para os projetos de lei, seja pelo número de turnos de deliberação (dois em cada Casa), seja pelo quórum de aprovação (três quintos de cada Casa), seja, principalmente, pelo fato de uma PEC só ser considerada aprovada quando há concordância exata quanto ao seu texto entre Câmara e Senado, não havendo a primazia da Casa iniciadora, como ocorre com a tramitação dos projetos de lei. Nota-se, portanto, que optamos por analisar a tramitação apenas dos projetos de leis ordinárias nas duas Casas, ao contrário do que fez, por exemplo, Gomes (2011, p. 95), cujo trabalho sobre as interações entre o Legislativo e o Executivo na definição de políticas públicas comparou as vias constitucional (PECs), complementar (leis complementares) e ordinária (leis ordinárias).

Levantados e categorizados os projetos, apresentamos e analisamos, no Capítulo 3, os dados obtidos, a fim principalmente de identificar eventuais diferenças entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados no papel de casa revisora do processo legislativo, por exemplo, se uma das casas costuma, em relação à outra, aprovar ou rejeitar mais os projetos recebidos para revisão.

Finalmente, no Capítulo 4, apresentamos as conclusões e as considerações finais do trabalho.

O problema de pesquisa consistiu em verificar como a casa revisora do Congresso Nacional tem exercido seu papel de revisão no processo legislativo.

Nossa hipótese foi que, quando o Senado Federal é a casa revisora, ele tem predominantemente aprovado os projetos de lei ordinária aprovados na Câmara dos

Deputados e, quando esta é a casa revisora, ela tem preponderantemente não aprovado (rejeitado ou não decidido dentro da legislatura) a matéria oriunda do Senado Federal. A hipótese se fundamentou na pesquisa de Figueiredo e Limongi (1996), que constataram que, no período de 1989 a 1994, o Senado Federal, como casa revisora, usou de maneira restrita sua prerrogativa de alterar os projetos oriundos da Câmara, assumindo um papel mais homologador dessas proposições, conforme citaremos ao longo do trabalho. Em nossa pesquisa, portanto, pretendemos examinar se tal condição ocorreu também durante a 54ª Legislatura (2011-2015).

A pesquisa forneceu um retrato da atuação das casas revisoras do Congresso Nacional em relação aos projetos de lei ordinária apresentados na 54ª Legislatura (2011-2015). Os critérios de classificação de projetos de lei ordinária que propusemos poderão ser utilizados na metodologia de futuras pesquisas sobre processo legislativo. As conclusões obtidas permitirão refletir sobre a importância e a efetividade da função da casa revisora no processo legislativo brasileiro e qualificar o tipo de bicameralismo brasileiro.

O objetivo geral da pesquisa foi verificar como a casa revisora do Congresso Nacional tem exercido seu papel de revisão no processo legislativo brasileiro. Os objetivos específicos foram os seguintes: 1) revisar a literatura para explicitar as origens, as razões e as características do bicameralismo no Poder Legislativo; 2) propor critérios de classificação de projetos de lei ordinária, quanto a conteúdo, iniciativa e estágio do processo, que possam ser utilizados nesta e em outras pesquisas sobre processo legislativo; e 3) identificar eventuais diferenças entre a atuação do Senado Federal e a da Câmara dos Deputados no papel de casa revisora do processo legislativo federal brasileiro.

2 – REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Modelos de bicameralismo

Russomano (1976, p. 108) ensina que existem basicamente quatro tipos de bicameralismo: aristocrático, sistemático, técnico e federal. No bicameralismo aristocrático, de origem inglesa, a segunda casa representa a elite social, a aristocracia, enquanto a primeira casa representa o povo em geral. O bicameralismo sistemático (ou de moderação) encarna na câmara alta o elemento conservador da estrutura constitucional, de modo que, nesse sistema, a cautela e o comedimento da segunda câmara (em razão de fatores como maior idade dos

membros, maior duração dos mandatos etc.) serviriam para conter os ímpetos e os eventuais excessos da primeira, para harmonia e equilíbrio da atividade legislativa⁵. O bicameralismo técnico defende a existência da segunda câmara por razões mais técnicas que políticas, para fins de especialização da atividade legislativa, sendo um sistema em que essa casa desempenha assessoria técnica especializada. Por fim, o bicameralismo federal, como o nome diz, é peculiar ao Estado federal, destinando-se a reunir na câmara alta os representantes dos estados-membros, enquanto a primeira casa representa o povo.

Vale notar que essa classificação mistura o critério estrutural, que busca explicar o que o objeto é, como ele se estrutura, quais as características básicas que o determinam; e o critério funcional, que expressa o que o objeto faz, qual sua função ou finalidade. Quando se verifica que o bicameralismo pode ser aristocrático ou federal, adota-se uma classificação estrutural (como ele é); quando se analisa que ele pode ser de moderação ou técnico, segue-se uma visão funcional (o que ele faz). Como temos dois critérios, um parlamento bicameral pode ser ao mesmo tempo federal e de moderação; ou aristocrático e técnico. Temos, assim, categorias não excludentes, o que deve ser mantido em mente para futuras análises.

Conforme Shell (2001, p. 6), a denominação “Senado”, conferida a grande parte das segundas câmaras dos Legislativos do mundo atual, advém do Senado da Roma antiga, órgão que era composto por homens sábios e experientes daquela sociedade. Senado vem do latim *senatus*, o qual deriva de *senex*, que significa velho. Etimologicamente, portanto, o Senado é o conselho dos mais velhos, dos anciãos. Tal conceito relaciona-se hoje com o bicameralismo de moderação (ou sistemático), em que a maior experiência dos membros da segunda casa proporcionaria a serenidade necessária para equilibrar os arroubos dos integrantes mais jovens da primeira casa⁶. As funções do Senado romano incluíam as consultivas, as de confirmação da legislação proposta pelos comícios do povo e as de fiscalização das autoridades executivas.

Na Inglaterra da Idade Média, o objetivo inicial da instauração do bicameralismo do Parlamento^{7, 8} foi separar a representação da nobreza e da igreja da representação do restante

⁵ Nesse sentido, podemos dizer que a segunda casa funcionaria como um mecanismo de freios e contrapesos no seio da própria atividade legislativa.

⁶ No Brasil, por exemplo, a idade mínima para ser senador é de 35 anos, enquanto para ser deputado federal é de apenas 21 anos (art. 14, § 3º, VI, da Constituição Federal de 1988 – CF/88).

⁷ A origem do Parlamento inglês decorreu principalmente da exigência dos lordes de conceder prévia autorização ao rei para a cobrança de impostos, o chamado princípio do consentimento conciliar da Magna Carta de 1215, sendo que, após o grande concílio de 1225, a decretação de impostos passou a estar irrevogavelmente dependente da aprovação da assembleia (cf. SATHLER, A. R.; SATHLER, M. R. Representação e Parlamento – uma abordagem sociogenética. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, n. 91, p. 5, jun. 2016).

da sociedade formando um bicameralismo aristocrático (SHELL, 2001, p. 5). Posteriormente, outros motivos passaram a justificar a existência das duas câmaras inglesas, como evitar a concentração de poderes em uma única instituição (em atenção ao que hoje conhecemos como sistema de freios e contrapesos) e permitir a existência de diversas fontes de contribuição para a autoridade governamental (SHELL, 2001, p. 5). A segunda casa (Câmara dos Lordes – *House of Lords*) representaria a parcela mais sábia e experiente do Parlamento, capaz de tomar decisões mais bem fundamentadas (bicameralismo de moderação). Assim, ela seria vista como um órgão intermediário entre o monarca e o povo, este representado pela primeira câmara (Câmara dos Comuns – *House of Commons*) (SHELL, 2001, p. 8).

Nos Estados Unidos, o bicameralismo foi adotado um pouco pela herança inglesa, um pouco pela justificativa de que, enquanto a primeira câmara representa o povo, a segunda representa a propriedade⁹. Era generalizada ainda a noção de que a segunda casa era uma ponte necessária entre o povo e o governo, devendo inclusive, para isso, atuar com independência (SHELL, 2001, p. 9).

A ideia americana era que uma segunda câmara se fazia necessária também como uma salvaguarda constitucional contra governos que não cumprissem suas atribuições, pois a existência de dois corpos legislativos distintos dobraria a segurança do povo. Além disso, com duas câmaras, seria possível uma segunda visão das matérias em trâmite no processo legislativo, evitando, por exemplo, que a decisão do Parlamento cedesse a repentinas paixões populares sobre determinado tema, especialmente considerando-se o menor tamanho e a maior estabilidade e conservadorismo da câmara alta (inclusive por seus membros terem mandatos mais longos) em relação à câmara baixa (SHELL, 2001, p. 9-10). Nesse sentido, assumia-se que o Senado seria um corpo de cidadãos mais moderado e respeitado, que estimularia o triunfo da razão, da justiça e da verdade (bicameralismo de moderação) (SHELL, 2001, p. 11).

Além dessas razões, outra importante argumentação em favor do bicameralismo,

⁸ O Parlamento inglês tem origem no século XI, com o *Witangemot*, ou assembleia de homens sábios, órgão político com a participação de líderes religiosos, nobres e ministros reais. Tal conselho, assim como o Senado romano, se reunia para auxiliar o rei em suas decisões. No século XIII, esse Parlamento passa a incluir representantes de condados, cidades e bairros. Finalmente, no século XIV, surgem duas Casas distintas: os representantes de cidades e condados começam a se reunir separadamente, como a Câmara dos Comuns; e os líderes religiosos e nobres passam a formar a Câmara dos Lordes (cf. UNITED KINGDOM. *House of Lords. History of the House of Lords*. 2015. Disponível em: www.lordspublications.parliament.uk. Acesso em 7 set. 2016).

⁹ Nesse caso, conforme esclarece Shell (2011, p. 10), a propriedade seria a sucedânea da sabedoria e da experiência, inclusive porque estas, ao contrário daquela, são difíceis de medir.

surgida também nos Estados Unidos da América (EUA), baseava-se no conceito por eles criado de federação (SHELL, 2001, p. 11). O Senado americano seria a casa que permitiria efetivar o pacto federalista. Enquanto a câmara baixa (*House of Representatives* – Casa dos Representantes) seria eleita numa base popular, proporcionalmente ao eleitorado, o Senado seria uma representação igualitária dos estados federados, independentemente do tamanho deles (nos EUA, são dois senadores por estado). A partir desse momento histórico, portanto, passou a haver uma dupla justificação para a segunda câmara: tanto baseada no tradicional argumento dos freios e contrapesos e da sabedoria senatorial (um critério funcional), quanto fundada no então novo conceito de federalismo, o que ficou conhecido como bicameralismo federal (um critério estrutural) (SHELL, 2001, p. 12-13).

Ainda no cenário norte-americano, Hamilton (2001, p. 319-323) afirma que o senador, em relação ao representante (membro da câmara baixa), deve ter maior idade e mais tempo de cidadania, em razão da natureza das funções do Senado, que exigem mais instrução e estabilidade de caráter. Nesse sentido, cita a função do Senado de frear o impulso das repentinas e violentas paixões e das decisões intemperadas e perniciosas de líderes facciosos (ideia do bicameralismo de moderação). Destaca também que o Senado tem a função de compensar o menor conhecimento da legislação por parte dos representantes, os quais, eleitos para mandatos mais curtos e não necessariamente dedicados ao estudo das leis nos intervalos da ocupação pública, podem cometer uma variedade de erros no exercício do ofício legislativo (argumento ligado ao bicameralismo técnico). Por outro lado, esse autor defende a igualdade do número de senadores por estado, para dar igual força aos entes da Federação na câmara alta, especialmente para proteção dos estados menores (bicameralismo federal). Diz ainda que o Senado dobra a segurança do povo, por requerer a concorrência de dois distintos corpos para esquemas de usurpação de poder, quando a corrupção de um único corpo seria, de outro modo, suficiente. E expressa ainda a necessidade de uma instituição de maior estabilidade no governo, ante a rápida renovação dos conselhos públicos e o risco da inconsistência de contínuas mudanças de representantes e, portanto, de opiniões com as regras de prudência e sucesso do país. Nesse sentido, fica ressaltada a importância da maior estabilidade do Senado, pela maior duração dos mandatos dos senadores e pela renovação

apenas parcial do órgão a cada eleição¹⁰.

Hamilton (2001, p. 325-327) aduz também que um corpo numeroso e renovado com muita frequência não tem condições de avaliar adequadamente assuntos que se desenvolvam por longo tempo e que o remédio para tal inconveniente seria a criação de um segundo corpo legislativo que, pela permanência de suas atribuições, possa executar tarefas que exijam continuada atenção e uma sucessão de medidas e possa ser chamado à responsabilidade sobre tais temas. O autor diz ainda que o Senado, algumas vezes, é necessário para defender o povo de seus próprios erros e ilusões temporários, naqueles momentos em que as pessoas, estimuladas por paixões irregulares ou enganadas por deturpações ardilosas de homens interesseiros, podem clamar por medidas que elas próprias irão posteriormente lamentar e condenar (argumento relativo ao bicameralismo de moderação).

Note-se que Hamilton aborda tanto um critério estrutural, ao tecer comentários sobre o bicameralismo federal, como critérios funcionais, ao falar de características do bicameralismo de moderação e técnico.

A ideia americana de federação norteou vários debates na Europa a partir de então, inclusive com o surgimento de federações europeias (ex.: Alemanha, Áustria, Suíça) e com a paulatina e progressiva desconsideração do argumento aristocrático para a segunda casa¹¹. Não obstante, ainda que ausente o federalismo, o bicameralismo continuou ou acabou sendo adotado em vários países europeus (ex.: Reino Unido, França, Itália, Polônia), mesmo com o papel da câmara alta reduzido (SHELL, 2001, p. 13-14).

Em relação à necessidade de uma segunda câmara para representar os componentes da federação, é interessante citar o contraponto do Parlamento Europeu¹², que é unicameral. Nesse caso, a necessidade de maior voz dos países menores foi solucionada dando a tais nações mais cadeiras do que lhes caberiam em razão do tamanho de suas populações, em vez

¹⁰ O mandato do Senador norte-americano da esfera federal é de seis anos, mas há eleições a cada dois anos, renovando-se um terço do Senado a cada pleito; e o mandato do representante é de dois anos. No Brasil, o mandato do Senador é de oito anos, com três senadores por estado e pelo Distrito Federal, renovando-se a representação de cada unidade federativa a cada quatro anos, por um terço e dois terços; e o mandato do deputado federal é de quatro anos.

¹¹ Por exemplo, a extinção da vitaliciedade das funções parlamentares e dos lugares cativos para a nobreza e o clero.

¹² A União Europeia assemelha-se mais a uma confederação, não a uma federação, ante a independência dos membros do bloco e seu consequente direito de secessão (*vide* o recente exemplo do Reino Unido, com o chamado *Brexit* – termo que significa a saída voluntária do Reino Unido da União Europeia, formado pela fusão das palavras *British* e *exit*). No entanto, o conceito federal de representação no Parlamento central pode ser utilizado aqui por analogia.

de se criar um segundo corpo legislativo para tal propósito (MASSICOTTE, 2001, p. 151).

Algumas variáveis já demonstraram forte correlação com o unicameralismo (MASSICOTTE, 2001, p. 151): 1) ausência de federalismo, uma vez que, enquanto quase todos os estados federais são bicamerais (são exceções São Cristóvão e Névis, Micronésia e Venezuela), mais de dois terços dos estados unitários são unicamerais; 2) população reduzida, pois, em países de pequena população, uma segunda casa é vista como redundante e desnecessária; 3) pequeno território, já que, neste caso, a população não se espalha por extensas áreas, tornando menos necessário um parlamento com duas casas; e 4) democracia instável (descontínua), pois rupturas institucionais ao redor do mundo têm contribuído para a queda da eventual segunda casa parlamentar existente. Frise-se que tal correlação é meramente indicativa, pois há várias exceções, como a China¹³, país de dimensão e população gigantescas, mas com parlamento unicameral; a antiga União Soviética, estado de parlamento bicameral, mas não democrático; e a Suécia, nação unicameral e com democracia estável (MASSICOTTE, 2001, p. 152).

Quanto aos modelos adotados pelo mundo, Massicotte (2001, p. 151) expressa que, em 2001, dentre os 178 países pertencentes à União Interparlamentar, a maioria (cerca de 64%) apresentavam parlamentos unicamerais¹⁴. A câmara alta frequentemente desempenha, em relação à primeira casa, um papel de menor importância na arena legislativa (algumas vezes sem poder de veto sobre a legislação aprovada pela câmara baixa), o que inclusive tem levado alguns estudiosos a argumentar que muitos países possuem um bicameralismo formal, mas um unicameralismo na prática (MASSICOTTE, 2001, p. 151).

Alguns países europeus discutem hoje a conveniência de manter sua estrutura bicameral. Um caso interessante foi o referendo realizado na Irlanda, em outubro de 2013, quando a população rejeitou a mudança constitucional que extinguiria o Senado naquele país (PRESSE, 2013). Segundo as regras irlandesas, as emendas à Constituição devem ser aprovadas por referendo popular. À época, os defensores da abolição do Senado irlandês justificaram que a casa perdera a utilidade que possuía no passado e que muitos países pequenos já haviam suprimido o Senado; que uma segunda Câmara tinha sentido em grandes países federais, como os Estados Unidos, mas não em países pequenos, como a própria

¹³ Vale lembrar, contudo, que a China não é uma democracia.

¹⁴ Dados mais recentes da União Interparlamentar mostram que, em 2016, num universo de 193 países, 78 (40%) possuíam parlamentos bicamerais, enquanto 115 (60%), apresentavam estruturas unicamerais. Disponível em: www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG. Acesso em 18 maio 2017.

Irlanda; que existia a tendência a que o Senado se transformasse em um refúgio de aristocratas ou políticos em declínio, como na Câmara dos Lordes britânica; e que haveria economia de dinheiro público, pois a extinção do órgão pouparia cerca de vinte milhões de euros anuais aos cofres irlandeses. Já os opositores da extinção da câmara alta disseram que a medida deixaria todo o poder nas mãos da câmara baixa, o que equivaleria, nas circunstâncias políticas da Irlanda, a deixar todo o poder nas mãos do governo; e sugeriram como alternativa não abolir o Senado, mas reformá-lo, para que exercesse um efetivo contrapeso à câmara baixa¹⁵.

Não é de hoje que se discute sobre qual seria o melhor modelo parlamentar, unicameral ou bicameral, havendo vários exemplos no mundo de ambos os modelos¹⁶. Os defensores do modelo de uma só câmara alegam que: o bicameralismo é um sistema aristocrático, logo antidemocrático¹⁷; que, nos países que adotam o parlamentarismo, o governo fica mais frágil, ante o controle de duas câmaras, nem sempre concordantes entre si¹⁸; e que há uma maior morosidade do processo legislativo quando as proposições precisam ser analisadas por duas casas (SHELL, 2001, p. 14-15).

Para Bonavides (1976, p. 85), a câmara alta, onde sobreviveu, apartou-se gradativamente de seu teor aristocrático até se converter numa duplicação da câmara baixa, perdendo o bicameralismo, assim, suas conotações reacionárias, de modo que a segunda casa se tornou um expediente neutro, de conveniência, sobretudo técnica, para atender primeiramente ao aprimoramento do processo legislativo, não propriamente para resguardar interesses e necessidades de representação de classes ou grupos sociais. Não se logrou, porém, segundo ele, afastar por inteiro o ponto de vista de que a segunda câmara seria um órgão de controle da representação popular e, portanto, deveria sempre existir para contrabalançar os poderes da câmara baixa.

O autor aduz que o genuíno bicameralismo ocorre quando as duas casas são dotadas das mesmas competências, exercidas mediante decisões concordes, sendo o sistema bicameral aquele em que a ordem constitucional estabelece um Parlamento composto de dois órgãos,

¹⁵ Por exemplo, o Senado irlandês não é eleito diretamente pelo povo nem tem poder de veto (rejeição) sobre projetos de lei da primeira casa, podendo no máximo retardar sua aprovação por alguns meses.

¹⁶ Os países unicamerais são quase todos unitários, por exemplo: Nova Zelândia, Suécia, Portugal, Peru. Já como exemplo de país unicameral federal cite-se a Venezuela.

¹⁷ O que só se justificaria, na verdade, em um bicameralismo puramente aristocrático. Vimos, porém, que as segundas casas são adotadas não só por essa lógica, mas também por razões sistemáticas (de moderação), técnicas e federais.

¹⁸ O que pode ser minimizado dando apenas à primeira câmara o poder de promover a *accountability* e a desconfiança do governo.

que funcionam em equilíbrio mútuo¹⁹. Cita ainda que o bicameralismo amoldou-se muito bem à forma federal, que transformou a câmara alta em órgão representativo da divisão territorial, de modo que o povo não se acha mais repartido politicamente apenas por partidos (câmara baixa), mas também por unidades federadas (câmara alta). Acrescenta, porém, Bonavides (1976, p. 87), que a introdução do sufrágio universal direto na escolha dos senadores enfraqueceu o lado federativo do Senado, retirando-se uma faculdade de designação que, a rigor, deveria competir aos estados-membros, por meio de suas respectivas assembleias ou governos^{20, 21}.

Já de acordo com Barbosa (1987, p. 63-64), a exigência de uma federalidade ampliada da estrutura estatal justifica a existência do bicameralismo em nosso sistema (bicameralismo federal), sendo uma das funções mais importantes da segunda casa revisar e aperfeiçoar o trabalho da outra câmara. Aduz que, se o Senado Federal, quando na função de revisão, se contentar em ser mero homologador passivo das decisões da Câmara dos Deputados, ele estará se degradando e negando sua natureza²². Conclui que é preciso abandonar a concepção antiga e obsoleta do Senado como uma assembleia de representação da elite, pois a câmara alta deve ser chamada assim não por um critério aristocrático, mas pela importância de suas competências e funções.

Para Lijphart (1999, p. 205-211), três características dos parlamentos bicamerais determinam a força ou a fraqueza do modelo bicameral. O primeiro aspecto refere-se aos poderes constitucionais formais de cada casa. As casas podem ter poderes semelhantes ou diferentes. O padrão mais observado, segundo o autor, é a segunda câmara possuir menos poderes do que a primeira, sendo as decisões daquela, na prática, subordinadas às desta, por exemplo, a segunda casa não ter poderes decisórios sobre a matéria aprovada pela primeira

¹⁹ Essas ideias de Bonavides se harmonizam com o critério de simetria de Lijphart (1999, p. 211) para classificar a força do bicameralismo, ponto tratado em outra parte deste trabalho.

²⁰ Frise-se, porém, que Lijphart (1999, p. 211) entende que a eleição democrática da segunda casa fortalece o bicameralismo, tornando as duas casas mais simétricas. Por outro lado, a eleição direta para senadores pode gerar conflitos entre estes e o respectivo governo estadual, nos casos em que os representantes do Senado são de partidos diferentes da legenda do governador.

²¹ Quanto à questão das eleições diretas para a câmara alta, vale citar a posição de Lijphart (1999, p. 203), para quem a função mais importante da câmara alta escolhida por sufrágio limitado (não universal) seria servir de freio conservador para a câmara baixa, esta eleita de forma democrática; mas, com o advento do sufrágio universal para a câmara alta, o autor entende que tal função moderadora se tornou obsoleta.

²² Vale lembrar que um dos objetivos deste trabalho é identificar eventuais diferenças entre a atuação do Senado Federal e a da Câmara dos Deputados no papel de casa revisora do processo legislativo federal brasileiro, sendo nossa hipótese justamente que, quando o Senado Federal é a casa revisora, ele tem predominantemente aprovado os projetos de lei ordinária aprovados na Câmara dos Deputados.

casa²³, podendo, no máximo, atrasar a tramitação do assunto; ou então a decisão da segunda casa sobre a matéria poder ser derrubada pela primeira casa²⁴.

O segundo ponto diz respeito aos métodos de seleção dos membros das casas, que podem ser, novamente, semelhantes ou diversos. Lijphart (1999) relembra que, nas democracias, as primeiras casas são eleitas diretamente pelo povo, ao passo que as segundas câmaras são, em geral, eleitas indiretamente (normalmente pelos governos ou pelos parlamentos subnacionais) ou mesmo simplesmente indicadas pela autoridade competente²⁵. O autor destaca que câmaras altas não eleitas diretamente pelo povo possuem falta de legitimidade democrática e acrescenta que a eleição direta da segunda casa pode compensar em alguma extensão seus eventuais poderes mais limitados em relação aos da câmara baixa.

Lijphart (1999) aduz que, com base nos dois critérios acima – a relação entre os poderes formais das casas e o grau de legitimidade democrática da segunda câmara²⁶ – os parlamentos bicamerais podem ser classificados como simétricos ou assimétricos. Câmaras simétricas são aquelas com poderes constitucionais iguais ou apenas ligeiramente diferentes e, também, possuidoras, ambas, de legitimidade democrática. Assimétricas são as casas com diferenças significativas, seja quanto aos poderes formais, seja quanto à legitimidade democrática.

Por fim, a terceira variável de comparação entre as duas câmaras dos parlamentos bicamerais utilizada pelo autor é quanto à composição de sua representação política, considerando a maneira como o método de eleição ou de designação utilizado promove a sobre-representação de certas minorias. O autor leciona que, havendo diferenças entre as representações políticas das casas, elas podem ser consideradas incongruentes. Um exemplo típico ocorre no bicameralismo federal, em que a segunda casa costuma sobre-representar as unidades menos populosas da Federação com a regra de que todos os entes federativos devem possuir o mesmo número de membros na segunda casa, independentemente do tamanho das

²³ Por exemplo, na Constituição Federal brasileira de 1934, o Senado Federal só apreciava os projetos aprovados pela Câmara dos Deputados em casos específicos. Do mesmo modo, o Senado possuía iniciativa de leis somente em poucas matérias (arts. 41 a 44, CF/1934).

²⁴ No Brasil, a casa iniciadora tem a última palavra, mas tanto a Câmara dos Deputados como o Senado Federal podem atuar como casa iniciadora, havendo, porém, na prática, primazia da Câmara Baixa, por a maioria dos projetos se iniciarem nela.

²⁵ Por exemplo, o Conselho Federal da Alemanha (câmara alta daquele país), cujos membros são indicados pelos governos estaduais. Já a Assembleia Federal alemã (câmara baixa) é eleita diretamente pelo povo.

²⁶ Perceba-se que a discussão sobre a legitimidade democrática das casas gira em torno do método de eleição da segunda câmara, já que a câmara baixa nas democracias é eleita diretamente pelo povo.

respectivas populações²⁷. Lijphart (1999) cita o exemplo do Senado francês, em que pequenas comunidades representantes de menos de um terço da população conseguem eleger mais da metade da câmara alta^{28, 29}. Por outro lado, quando as duas casas são eleitas por métodos similares (por exemplo, o de proporcionalidade populacional pura), as câmaras acabam tendo representações políticas semelhantes, podendo ser vistas como congruentes³⁰. A incongruência é vista pelo autor como um fator de fortalecimento do sistema bicameral, um elemento que contribui para a pluralidade política no debate legislativo.

Haveria, assim, para Lijphart (1999), três categorias principais de bicameralismo: forte, moderado e fraco³¹. O bicameralismo forte seria aquele simultaneamente simétrico e incongruente. No bicameralismo moderado, haveria um modelo simétrico e congruente ou então assimétrico e incongruente. Já o bicameralismo fraco seria aquele com as casas assimétricas e congruentes.

Em resumo, Lijphart (1999) defende que a força do bicameralismo pode ser determinada por três fatores: i) poderes constitucionais formais das casas (câmaras formalmente iguais tornam o bicameralismo forte); ii) método de seleção dos membros das casas (segundas câmaras não diretamente eleitas pelo povo carecem de legitimidade política e, portanto, de influência política real); e iii) composição da representação política de certas minorias (o bicameralismo é forte quando há diferença entre essa representação nas duas casas). Os dois primeiros critérios servem para classificar as legislaturas bicamerais em simétricas ou assimétricas, sendo as casas tanto mais simétricas quanto mais forem iguais seus poderes constitucionais e sua legitimidade democrática; e o terceiro critério classifica as legislaturas em incongruentes ou congruentes, conforme as composições políticas das duas casas, respectivamente, difiram ou não. Com base nesses elementos, o autor propõe as

²⁷ Critério que, embora decorra da ideia de igualdade federativa entre os entes estatais, acaba criando distorções ao atribuir “pesos” diferentes aos cidadãos de unidades federativas diversas.

²⁸ O Brasil também pode ser citado como exemplo, uma vez que elege três senadores por estado (e pelo Distrito Federal), independentemente da população de cada unidade federativa. Além disso, no Brasil, os Estados menos populosos são em maior número – regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, esta com exceção da Bahia –, reforçando sua sobre-representação no Senado.

²⁹ Outro ponto é a extensão dos mandatos em cada Casa. Mandatos de durações diferentes nas duas Casas também geram composições diferentes, o que torna mais incongruente o bicameralismo. No Brasil, por exemplo, o mandato do Deputado Federal dura quatro anos; o do Senador, oito anos.

³⁰ No Brasil, a Câmara dos Deputados também sobre-representa os estados menos populosos. As eleições da câmara baixa brasileira não adotam a proporcionalidade pura, pois há limites mínimo – oito – e máximo – setenta – de deputados por unidade da Federação (art. 44, § 1º, CF/88). Por exemplo, São Paulo, o estado mais populoso, com quase 22% dos brasileiros, elegeria 112 deputados pelo cálculo matemático puro (mas elege setenta); já Roraima, com apenas 0,2% da população brasileira, elegeria apenas um representante (porém elege oito).

³¹ Na verdade, o autor elenca quatro categorias, adicionando o unicameralismo como uma das categorias de bicameralismo. Seria, porém, um caso limite, pois o bicameralismo pressupõe haver duas casas.

seguintes categorias de bicameralismo: forte (simétrico e incongruente), moderado (simétrico e congruente ou assimétrico e incongruente) e fraco (assimétrico e congruente). O Quadro 1 resume essa classificação.

Quadro 1: Força do Bicameralismo quanto à Simetria e à Congruência

		Congruência	Incongruência
		Igualdade de representação política entre as Casas	Desigualdade de representação política entre as Casas
Simetria	Igualdade entre os poderes constitucionais das Casas	Bicameralismo moderado	Bicameralismo forte
	Igualdade de legitimidade democrática entre as Casas		
Assimetria	Desigualdade entre os poderes constitucionais das Casas	Bicameralismo fraco	Bicameralismo moderado
	Desigualdade de legitimidade democrática entre as Casas		

Fonte: Lijphart (1999).

Com base nesses critérios, Lannos e Nolte verificam (2003, p. 77) que Brasil, Argentina e Estados Unidos possuem os bicameralismos mais fortes das Américas. Segundo os autores, os Senados desses países possuem poderes constitucionais efetivos para agir como *veto players*³², sendo capazes de paralisar ou atrasar a produção legislativa oriunda das respectivas câmaras baixas, além de compartilhar os mesmos poderes destas para controlar o Executivo. Aduzem que, no universo americano, esses são os casos mais bem preparados para cumprir as metas que os teóricos políticos sempre associaram ao bicameralismo: a representação de interesses diferentes dos da câmara baixa, a contribuição para o sistema de freios e contrapesos, a melhora da qualidade da produção legislativa e a produção de resultados legislativos mais estáveis.

A simetria do bicameralismo brasileiro é evidenciada em razão de ambas as casas terem poder de iniciativa legislativa e em função de a primazia da Câmara dos Deputados como casa iniciadora do processo legislativo ser contrabalançada por alguns poderes específicos do Senado Federal. A Câmara funciona como casa iniciadora dos projetos de lei

³² Um *veto player* é um ator político com poder de veto, ou seja, um agente coletivo ou individual capaz de impedir uma mudança do *status quo*, caso não concorde com ela, por exemplo, uma segunda câmara com poder para rejeitar e, conseqüentemente, arquivar um projeto de lei aprovado pela primeira casa. Outro exemplo é o chefe do Poder Executivo com poder de vetar um projeto aprovado pelo Parlamento.

de autoria do Poder Executivo (art. 64, *caput*, CF/88) e das medidas provisórias (art. 62, § 8º, CF/88), também oriundas do Executivo, sendo tais proposições as que normalmente cuidam dos temas mais relevantes para a sociedade³³. Para compensar, o Senado tem a atribuição de chancelar as autoridades indicadas pelo Executivo para cargos públicos relevantes (art. 52, III e IV, CF/88) e a missão de aprovar operações financeiras externas dos entes federativos e limites para a dívida e o crédito públicos (art. 52, V a IX, CF/88). Ademais, a competência para o julgamento de altas autoridades públicas (notadamente o Presidente da República) por crimes de responsabilidade (*impeachment*) é também do Senado Federal (art. 52, I e II, CF/88), embora a Câmara deva autorizar esse julgamento, no caso de o réu ser o Presidente ou o Vice-Presidente da República ou, ainda, Ministro de Estado, se o crime de responsabilidade deste for conexo ao dos dois primeiros (art. 51, I, CF/88)³⁴.

Quanto à incongruência, Câmara dos Deputados e Senado Federal costumam representar segmentos políticos diferentes, sendo aquela mais representativa de segmentos mais populares e este, em geral, representativo de parcelas mais conservadoras. Isso se deve tanto à diversidade dos sistemas eleitorais adotados em cada casa (proporcional na Câmara³⁵ e majoritário no Senado), como às diferentes regras de representação de cada casa (proporcional à população na Câmara³⁶ e igualitária entre os estados e o Distrito Federal no Senado). Magalhães (2008) destaca que o conservadorismo do Senado manifesta-se pelo mandato mais longo de seus membros (oito anos) e pela forma alternada de renovação dos senadores (um e dois terços), fatores que representam, segundo ele, barreiras a transformações mais amplas oriundas de uma Câmara totalmente renovada pelo voto popular a cada quatro anos³⁷. Alguns, como Villa (2003), aduzem o fato de historicamente o Senado brasileiro ser ocupado por oligarquias regionais, menos afetas a mudanças do *status quo*.

³³ Daí a primazia da Câmara dos Deputados em nosso processo legislativo, pois, como casa iniciadora, ela tem a prerrogativa de dar a última palavra nesses temas mais importantes.

³⁴ É bom notar, contudo, que tais competências senatoriais são expressões não da função legislativa, mas da função de fiscalização e controle (aprovação de autoridades e de operações financeiras) ou da função jurisdicional atipicamente exercida pelo Parlamento (julgamento de autoridades).

³⁵ O sistema proporcional, em princípio, facilita a eleição de representantes das minorias na primeira casa. Nesse sistema, o voto do eleitor é contado tanto para o partido como para o candidato. Assim, partidos que representam minorias acabam conseguindo eleger representantes, em razão do somatório de votos que seus candidatos recebem e da concentração desses votos naqueles mais votados dentro do partido, ainda que estes, individualmente considerados, não tenham obtido os votos necessários para sua eleição.

³⁶ Embora o critério não seja a proporcionalidade pura, variando o número de deputados para cada ente de oito a setenta representantes.

³⁷ Magalhães destaca ainda como fator de conservadorismo a ausência de diferenças de iniciativa de leis entre Senado e Câmara em função da matéria, o que daria força ao conservadorismo da Câmara Alta. No entanto, parece-nos que esse terceiro fator seria mais um corolário dos dois primeiros citados pelo autor.

2.2. Implicações do bicameralismo para o processo legislativo

Quanto à análise de proposições legislativas no sistema bicameral, Tsebelis e Money (1997, p. 54-69) destacam cinco formas de resolução de conflitos em sistemas bicamerais: i) sistema de *navette* ou *shuttle* (sistema de vai e volta); ii) comissão consultiva (*conference committee*); iii) sessão conjunta (*joint session*); iv) decisão final por uma das câmaras; e v) novas eleições. Os autores destacam que os quatro últimos servem, na verdade, para complementar o sistema de *navette*. Nesse sistema, um projeto de lei passa de uma casa a outra até que se chegue a um acordo sobre o texto ou até que se aplique alguma regra para encerrar o processo. Tal sistema fortalece o caráter bicameral, ao requerer a aprovação da legislação por ambas as câmaras. Porém, se não houver definição do número de rodadas ou outra forma de finalizar o trâmite legislativo, o sistema pode paralisar a tomada de decisões³⁸, razão pela qual diversos países definem um limite de rodadas ou outras formas de resolução (palavra final por uma das casas, comissão consultiva, sessão conjunta etc.), caso o conflito entre as câmaras se prolongue.

A última palavra sobre o texto de uma proposição legislativa pode ser dada à câmara baixa ou então à casa iniciadora, seja esta a câmara baixa ou a alta³⁹. Nos casos em que a decisão final caiba sempre a uma das câmaras (a mesma), há um reforço do caráter assimétrico do bicameralismo. Já nos casos em que a câmara revisora ou a iniciadora tem o poder de decisão final, o caráter simétrico do sistema se mantém, uma vez que nesses casos há

³⁸ É o que ocorre no Brasil para as propostas de emenda à Constituição (PECs), para as quais não há limitação de rodadas de análise por cada casa, prosseguindo-se o processo legislativo até que, finalmente, ambas as câmaras concordem sobre o texto final da PEC (art. 60, § 2º, CF/88).

³⁹ No Congresso Nacional brasileiro, por exemplo, para os projetos de lei, após a aprovação da casa iniciadora e a análise da casa revisora, segue-se, caso esta tenha emendado o texto aprovado por aquela, uma terceira e última rodada de análise por parte desta, para aceitar ou rejeitar apenas as emendas daquela, após o que o texto segue para sanção do Presidente da República (art. 65 da CF/88). Desse modo, se o texto é aprovado com o mesmo teor por ambas as casas, ele vai à sanção do Presidente da República depois de apenas duas rodadas de deliberação legislativa; já se o texto é alterado pela casa revisora, é necessária uma terceira rodada, novamente pela casa iniciadora, que aprovará ou rejeitará as emendas daquela, antes de a matéria ser remetida à sanção.

apenas a aplicação de um limite para o sistema de *navette*⁴⁰.

A formação de uma comissão consultiva (*conference committee*) ocorre quando não houver acordo entre as casas sobre o texto após determinado número de rodadas. Nesse caso, as duas casas indicam um número de membros para compor uma comissão mista (comissão composta por membros de ambas as câmaras), a qual tentará formar um compromisso ou chegar a um consenso. No Congresso dos Estados Unidos, por exemplo, em caso de divergência entre o texto de um projeto aprovado por cada casa, forma-se uma comissão consultiva mista temporária para resolver qual a redação a ser definitivamente aprovada: a da primeira casa, a da segunda casa ou, ainda, uma combinação de ambas. O que a *conference committee* americana não pode fazer é inovar o texto, isto é, inserir regra não aprovada por pelo menos uma das casas; nem retirar regra que tenha sido aprovada por ambas as casas, pois, nesse caso, não haverá divergência entre ambas. O mecanismo da comissão consultiva pode preservar ou não a simetria do sistema, dependendo da proporcionalidade dos membros de cada casa em sua composição.

A sessão conjunta (*joint session*) das duas casas é convocada após certo número de rodadas sem consenso entre as câmaras sobre o texto legal a ser aprovado. Nesse caso, em vez de se designar apenas uma comissão mista para debater o assunto, ambas as casas se reúnem na íntegra para decidir o texto definitivo a ser aprovado. É o caso do Paquistão e da África do Sul, sendo que, nesta, antes da sessão conjunta, há ainda a tentativa de conciliar o texto por meio de uma comissão consultiva, conforme destacam Tsebelis e Money (1997, p. 55). Eles afirmam também que a sessão conjunta muitas vezes privilegia a câmara baixa, uma vez que o tamanho desta é, em geral, maior do que o da câmara alta. Não obstante, há a possibilidade de se preservar o nível de simetria, como nas sessões conjuntas do nosso Congresso Nacional,

⁴⁰ No Brasil, em caso de discordância entre as câmaras, a casa iniciadora dá a última palavra, pois tem a competência de analisar as eventuais emendas ao seu texto feitas pela casa revisora (art. 65, parágrafo único, CF/88). Como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal possuem ambas o poder de iniciativa das leis, a assimetria fica, em princípio, minimizada, pois elas se revezam no papel de casa iniciadora. No entanto, no Brasil, a maioria das matérias se iniciam na Câmara dos Deputados, tanto pelo maior número de deputados em relação ao de senadores, o que gera naturalmente um maior número de projetos de origem parlamentar com início na Câmara Baixa, como – principalmente – pelo fato de a iniciativa extraparlamentar, notadamente a do Poder Executivo – instância que costuma apresentar os projetos mais relevantes e de maior chance de aprovação – se iniciar pela Câmara dos Deputados (art. 64, *caput*, CF/88), gerando, assim, uma assimetria em favor desta.

em que os votos de cada casa são computados separadamente⁴¹.

Finalmente, a convocação de novas eleições, método raro, surgiria após a dissolução das duas casas que não conseguiram chegar a um acordo. Os mesmos autores destacam que tal solução apenas forma um novo corpo legislativo, sem resolver o conflito surgido entre as casas dissolvidas nem garantir nenhuma forma de acordo entre as novas câmaras eleitas.

Conforme Ricci (2003, p. 239), nas principais democracias, os Senados (segundas casas) detêm funções legislativas limitadas, isto é, a distribuição dos poderes entre as duas câmaras representativas é de tipo assimétrico, de modo que a principal influência das câmaras altas no processo legislativo decorre de sua capacidade de bloquear ou atrasar a produção das leis. Frisa, todavia, que esse não é o caso brasileiro, em que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados detêm praticamente as mesmas atribuições legislativas, ainda que haja a preponderância da câmara baixa como casa iniciadora, seja por os projetos extraparlamentares⁴² se iniciarem nesta casa, seja por o número de senadores ser inferior ao de deputados (RICCI, 2003, p. 241).

No tocante à realização de políticas públicas⁴³, o bicameralismo pode ser visto como uma vantagem ou uma desvantagem. Por exemplo, segundo Vatter (2005, p. 194), as estruturas bicamerais agem como um freio significativo sobre a ação governamental na realização de políticas públicas e, portanto, sobre a expansão do Estado de bem-estar social. Assim, para um defensor desse tipo de Estado, isso poderia ser visto como uma desvantagem. Contudo, Vatter (2005, p. 209) conclui que o bicameralismo é um *veto player* poderoso para bloquear reformas na política econômica e financeira, sendo, assim, uma instituição eficaz no fortalecimento do mercado liberal, vendo, portanto, essa atuação da segunda casa como uma vantagem, ao menos do ponto de vista do liberalismo econômico⁴⁴.

⁴¹ Conforme preceitua o art. 43 do Regimento Comum do Congresso Nacional: “Destaque-se apenas que nossas sessões conjuntas não são convocadas para deliberar sobre textos discordantes de projetos de lei aprovados separadamente por cada casa, mas para votar matérias que são desde o início submetidas a sessão conjunta, quais sejam, as leis orçamentárias e as resoluções do Congresso Nacional. Mas o exemplo da preservação da simetria em razão de a apuração dos votos ser feita separadamente para cada casa permanece válido”.

⁴² Projetos extraparlamentares são os de autoria de órgãos ou agentes externos ao Parlamento, como o Presidente da República, os Tribunais do Poder Judiciário e o Procurador-Geral da República.

⁴³ Os projetos de lei que definem ou alteram políticas públicas são os mais interessantes de serem analisados, por terem natureza mais essencial e relevante para a sociedade, em relação às demais espécies de conteúdo (matéria simbólica ou concreta, criação e extinção de órgãos e cargos públicos), as quais possuem natureza mais acessória ou ocasional, por não se destinarem a resolver grandes questões sociais e, por isso, não costumarem gerar polêmica para sua aprovação.

⁴⁴ Isso, contudo, pressupõe considerar que a câmara alta seja, em geral, composta por membros mais conservadores (o que, contudo, normalmente acontece, em função de fatores já expostos alhures).

Em contraponto, Rogers (2003, p. 509) verifica que, ao contrário do que se imagina comumente, a adição de uma segunda câmara ao processo legislativo não necessariamente diminui o volume de leis que a legislatura aprova, em relação ao sistema unicameral. O autor mostra que, nos casos em que a segunda câmara pode tanto originar como rejeitar a legislação, o bicameralismo tem um impacto indeterminado na produção legislativa. Com isso, ele levanta dúvidas sobre a afirmação tradicional de que o bicameralismo reduz a produção de leis, em razão de os projetos serem submetidos não a uma, mas a duas casas legislativas, dificultando a aprovação das matérias.

Por meio de pesquisa empírica nos estados americanos que passaram por transições entre unicameralismo e bicameralismo, Rogers (2003, p. 510) evidencia que a crença de que o bicameralismo preserva a estabilidade das leis, em relação ao unicameralismo, repousa em bases surpreendentemente fracas. Ele não entra no debate sobre a redução do volume de produção legislativa ser algo bom ou ruim para a sociedade, apenas analisa o impacto de haver uma ou duas casas parlamentares nessa produção.

Segundo ele, políticos e estudiosos modernos assumem implicitamente um espaço político de dimensionalidade estática. Nesse contexto, adicionar uma segunda câmara legislativa significaria que alguma legislação aprovada por uma câmara poderia ser bloqueada pela segunda câmara. Ou seja, a segunda câmara funcionaria como um *veto player* no processo legislativo, podendo diminuir a legislação produzida, mas nunca a aumentar (ROGERS, 2003, p. 513). Ocorre que, no bicameralismo forte⁴⁵, em que ambas as câmaras têm poder de iniciativa e também poder de veto sobre a legislação iniciada pela outra casa (como no caso brasileiro), cada câmara serve como uma plataforma a partir da qual os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*) podem atuar para originar uma legislação para consideração posterior da outra casa. Com dois conjuntos de legisladores trabalhando, em grande medida, de forma independente um do outro, é possível que determinada legislação originária de uma casa não seria concebida, muito menos promulgada, por uma única câmara legislando sozinha. Assim, qualquer conclusão sobre o efeito líquido das segundas câmaras sobre a produção legislativa deve levar em conta não apenas o efeito do seu poder de veto, mas também o efeito do seu poder de iniciativa. Se ambos os efeitos são considerados em conjunto, não há uma razão *a priori* para esperar que o bicameralismo reduza a quantidade de legislação em relação ao unicameralismo (ROGERS, 2003, p. 514).

⁴⁵ Cf. classificação de Lijphart (1999, p. 211).

Por intermédio de ferramentas matemáticas e de levantamentos empíricos em estados americanos que sofreram transição do unicameralismo para o bicameralismo ou deste para aquele, Rogers (2003, p. 520) demonstra que, tendo em vista o aumento empiricamente plausível na produção legislativa que se espera ocorrer pela divisão de uma grande câmara em duas câmaras menores, ambas com poder de iniciativa de leis, combinado à também empiricamente plausível taxa de passagem legislativa intercâmaras (quantidade de legislação aprovada por uma câmara que é também aprovada pela outra), percebe-se ser plausível que, para a mesma jurisdição, algumas (não todas, portanto) legislaturas bicamerais produzirão mais legislação em relação a uma legislatura unicameral. Conforme ele destaca, o argumento não é que as legislaturas bicamerais produzem mais leis do que as legislaturas unicamerais; o que se evidencia é o erro da sabedoria convencional de insistir que uma segunda câmara sempre reduz o volume de produção legislativa, não podendo, em alguns casos, na verdade, aumentá-lo (ROGERS, 2003, p. 521).

Assim, Rogers (2003, p. 524) conclui que, embora muitos estudiosos concordem que o bicameralismo reduz o volume da legislação produzida em relação ao volume que uma única câmara decretaria se legisse sozinha, essa visão convencional é suspeita, por razões teóricas e histórico-empíricas por ele verificadas em seu trabalho. O autor argumenta que os adeptos do ponto de vista tradicional parecem ter implicitamente assumido um cenário de política legislativa fixa ao analisar como a adição de uma segunda câmara poderia reduzir a produção legislativa relativamente ao processo unicameral. Mas, se a dimensionalidade do espaço de política legislativa não é totalmente fixa nem completamente conhecida, então é possível que dois conjuntos diferentes de legisladores, trabalhando inicialmente separados um do outro, possam inovar a legislação sob novas ou previamente ignoradas dimensões políticas. Ele foca especialmente os casos em que ambas as câmaras do Legislativo bicameral podem tanto decretar legislação como vetar legislação aprovada pela outra, quando então é possível que uma legislatura bicameral realmente produza mais legislação do que uma legislatura unicameral, para a mesma jurisdição.

No tocante ao específico ponto do papel da casa revisora no Brasil, Figueiredo e Limongi (1996, p. 8) destacam que, no período de 1989 a 1994, o Senado Federal parece ter funcionado de fato como casa revisora (isto é, mais do que como casa iniciadora). Das 514 leis sancionadas, 459 (89,3%) referiram-se a projetos iniciados na Câmara dos Deputados. Por outro lado, eles constataram que, na condição de segunda casa de apreciação, o Senado usou de maneira restrita sua prerrogativa de alterar os projetos da Câmara: apenas 18% desses

459 projetos foram alterados pelos senadores, sendo cerca de metade dessas alterações inteiramente acatada pela Câmara, o que, segundo eles, seria um indicador de que se tratava de alterações não muito significativas. Quanto ao restante, a Câmara manteve parte das alterações em metade dos projetos e rejeitou inteiramente as demais, mantendo assim os respectivos projetos originalmente aprovados. Portanto, a contribuição do Senado nas 514 leis que tramitaram nas duas Casas separadamente não foi muito significativa⁴⁶.

Os autores acrescentam que, nesse período, o Senado não exerceu de forma muito ativa o seu papel de instância revisora dos projetos apreciados pela Câmara, tendendo a ratificar as decisões desta. Além disso, tomando-se o conjunto de leis sancionadas, eles observaram que o Senado apreciou os projetos provenientes da Câmara em tempo bastante reduzido, mas demorou a aprovar os projetos de autoria dos próprios senadores. Quando funcionou como casa revisora, o Senado levou 4,3 vezes menos tempo do que levou para apreciar as matérias de sua própria iniciativa.

É curioso notar que, embora o bicameralismo brasileiro seja considerado forte, com a característica de incongruência entre as duas casas, segundo o critério de Lijphart (1999, p. 211), checado empiricamente na pesquisa de Lannos e Nolte (2003, p. 77), acima citada, mesmo assim o Senado Federal parece tender a aprovar sem alterações a maior parte dos projetos oriundos da Câmara dos Deputados.

Uma provável explicação é que boa parte dos projetos que chegam ao Senado já venham fortalecidos por acordos políticos entre governo, deputados e senadores, costurados informalmente ainda durante o processo legislativo na casa iniciadora. De fato, a simples existência da segunda câmara pode ser um fator que traga maior sensibilidade às discussões dos parlamentares da primeira casa, sabedores do provável debate que os projetos aprovados nesta sofrerão naquela. Essa é a posição de Branco (2009), o qual afirma que, mesmo quando uma câmara não muda o conteúdo do que a outra decidiu, a primeira leva em conta o comportamento da segunda para tomar suas decisões. Nesse cenário, a câmara iniciadora buscaria antecipar as posições da casa revisora, de modo a reduzir a probabilidade de exercício de veto desta e a conseqüente necessidade de retorno da matéria à casa de origem, agilizando o processo legislativo⁴⁷.

⁴⁶ O que demonstra, para o período de 1989 a 1994, o papel praticamente homologador do Senado Federal como casa revisora. Neste trabalho, pretendemos examinar se tal condição se manteve durante a 54ª Legislatura (2011-2015).

⁴⁷ Tal aspecto, por óbvio, necessita de checagem empírica, o que, infelizmente, escapa ao fôlego deste trabalho.

Seja qual for a razão do aparente papel mais homologador do Senado Federal como casa revisora dos projetos de lei oriundos da Câmara dos Deputados, parece ser verdade a afirmação de Veroneze (2016, p. 38) de que as características do processo legislativo no Senado brasileiro mitigam os obstáculos à tramitação bicameral e favorecem a execução das agendas da Câmara, do Judiciário e do Governo Federal, dado o maior percentual de aprovação de projetos desses atores, reduzindo os efeitos de obstrução esperados do bicameralismo brasileiro. Também o presidencialismo de coalizão pode ser um fator de impulso do processo legislativo, quanto aos projetos de interesse do Governo. Veremos adiante se nossos dados corroboram isso para a 54^a Legislatura.

Além disso, no caso dos projetos de interesse do Executivo, há o fato de esse Poder ter o controle sobre recursos públicos (cargos, emendas orçamentárias) de interesse dos parlamentares, os quais, em troca da concessão de tais recursos, ajudariam o governo na aprovação de matérias no Congresso. É a chamada relação de patronagem, caracteriza pelo apoio, encorajamento ou suporte que um indivíduo ou organização (o patrão) confere a outro (o cliente), em troca de algum favor ou ação deste⁴⁸. Sobre o tema, Limongi e Figueiredo (1998, p. 82-85) destacam que o Executivo, por meio da patronagem, utiliza os recursos públicos para impor disciplina aos parlamentares da base governista, obtendo assim um consistente apoio partidário, marcado pela preponderância do Executivo sobre um Congresso disposto a cooperar e votar de maneira disciplinada. Timothy J. Power (2015, p. 20) destaca que todos os sistemas políticos têm relações do tipo clientelista (cliente-patrão), mas, no Brasil, a concentração de poder no Executivo faz com que o número de patrões seja pequeno e o de clientes potenciais seja grande. Segundo ele, no nível nacional, os presidentes precisam oferecer portfólios de cargos para diferentes partidos em troca de apoio legislativo.

Por outro lado, conforme destaca Araújo (2010, p. 256), o maior sucesso legislativo do Executivo em relação aos parlamentares pode ser explicado por outros dois fatores: i) com a ajuda das lideranças partidárias, o Executivo interage com os legisladores sob um reduzido grau de incerteza sobre os resultados da apreciação de suas propostas; e ii) o Executivo tem mecanismos de sondagem razoavelmente eficazes para antecipar a reação dos parlamentares, provavelmente evitando enviar ao Congresso medidas destinadas ao fracasso. O autor aduz que, no caso de projetos parlamentares, as configurações partidárias das casas não permitem antecipar o destino das proposições, mesmo porque, ao contrário do que ocorre com governo,

⁴⁸ No caso, o patrão seria o Governo, que oferece os benefícios (notadamente cargos públicos) aos clientes, que seriam os parlamentares, em troca da lealdade e dos votos destes.

a preocupação com o apoio partidário-parlamentar não é um obstáculo à proposição de lei, de modo que, em grande medida, a informação sobre a aceitabilidade da matéria apresentada por um deputado ou senador é obtida apenas durante o processo legislativo, sendo os projetos destes apresentados um tanto “às cegas”. Tal comportamento do parlamentar pode ser explicado pela lição de Ricci (2003, p. 725), quem destaca que o parlamentar, muitas vezes, possui um comprometimento meramente simbólico com seu eleitorado, apresentando projetos de lei que sabe que nunca serão aprovados ou nem mesmo debatidos (propostas-bandeiras), apenas para sinalizar para seus eleitores sua posição e seu comprometimento com a causa em debate.

Do mesmo modo, Gomes (2011, p. 77) relembra que os parlamentares, além de possuírem custo muito baixo para apresentar propostas, conseguem coletar os benefícios já no momento da apresentação, pela marcação de posição perante grupos de interesse. Gomes (2011, p. 244) ressalta ainda que, embora o Legislativo não consiga impor a implantação de políticas como previsto pela Constituição, tampouco o Executivo pode atuar independentemente de sua coalizão governamental, prevalecendo a agenda negociada no interior desta. Conforme frisa Power (2015, p. 5-9), o conceito de presidencialismo de coalizão é bastante relevante em um regime presidencialista multipartidário (como o brasileiro), no qual o chefe do Executivo manobra com essa composição multipartidária para assegurar a governabilidade, por meio do cultivo de alianças partidárias heterogêneas durante o mandato, ainda que seu próprio partido seja minoria no Parlamento. Para isso, o presidente utiliza os mecanismos de negociação a sua disposição, como a distribuição de cargos e a execução de emendas orçamentárias.

Segundo Araújo (2010, p. 245), dadas as características próprias do bicameralismo no Brasil – altos graus de incongruência e simetria⁴⁹ – os senadores, além de terem incentivos políticos, possuem recursos institucionais potentes para fazerem do Senado uma instância relevante e distinta das demais. Em sua análise da produção legislativa a partir do Senado Federal de 1989 a 2004, ele destaca que, devido aos baixos custos da iniciativa e ao grande número de legisladores, o Poder Legislativo foi de longe o maior responsável pelo montante de projetos de lei e propostas de emendas à Constituição (PECs) que ocuparam a pauta do Senado Federal no período. Verifica, porém, que as facilidades formais para a iniciativa de leis não corresponderam às possibilidades de aprovação, mostrando que o número de

⁴⁹ O que, como vimos, representa um bicameralismo forte, na classificação de LIJPHART (1999, p. 211).

iniciativas, por instância, foi inversamente relacionado ao percentual de sucesso legislativo, o que também corrobora a conclusões acima citadas.

Araújo (2010, p. 266) acrescenta que há incentivos para a livre proposição de leis por parte dos legisladores ao longo de todo o mandato e que as duas câmaras atuam internamente de forma seletiva, para filtrar as matérias a serem enviadas à revisão, o que, segundo ele, permite prever que, no Senado, os projetos de senadores são muito mais numerosos que os demais, o mesmo acontecendo na Câmara, com relação aos projetos lá iniciados. Os dados coletados pelo autor mostram que 74% dos projetos que ingressaram na pauta dos senadores no período de 1989 a 2004 foram de autoria deles próprios, mas que a função seletiva da Casa operou de forma contundente, pois apenas 22% das suas iniciativas foram enviadas à revisão, ficando as restantes retidas na própria Casa. O mesmo não ocorreu, no Senado, com projetos já debatidos na Câmara, especialmente os do Judiciário e do Executivo, os quais apresentaram um percentual de retenção muito menor⁵⁰. Para Araújo, pela lógica bicameral, a maior chance de sucesso de projetos externos se explica pelo fato de que as escolhas na instância de origem antecipam em grau relevante as preferências da casa revisora⁵¹. Ao final, o autor conclui que, a despeito de certa impressão geral de que não há distinção entre Senado e Câmara, em função da lógica da ação parlamentar e da dinâmica do processo decisório bicameral, senadores e deputados dão contribuições distintas na produção de leis no âmbito federal, embora ele não esclareça qual seria exatamente a distinção entre essas contribuições.

Outra explicação para o baixo índice de sucesso legislativo de projetos de lei de origem parlamentar pode residir também no chamado modelo do segredo ineficiente (MSI)⁵², do qual, segundo Amorim Neto e Santos (2003, p. 662-664), o Brasil é um dos mais notáveis exemplos. Eles destacam que uma das características do MSI é que, diferentemente das

⁵⁰ Figueiredo e Limongi (2001, p. 50-51) mostram que, no período 1989-1994, o Executivo foi o responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas. Constatam também que, no período 1989-1998, 78% dos projetos de lei enviados pelo Executivo foram aprovados pelo Congresso Nacional (FIGUEIREDO e LIMONGI 2001, p. 102-104)

⁵¹ Tal entendimento se harmoniza com a hipótese de que boa parte dos projetos que chegam ao Senado Federal já vêm fortalecidos por acordos políticos celebrados durante o processo legislativo na casa iniciadora.

⁵² Modelo político em que os eleitores não conseguem fazer uma clara opção acerca de políticas públicas nacionais entre partidos concorrentes, pois essa escolha requereria que os políticos pensassem mais no alcance nacional (e não paroquial) de suas propostas e também demonstrassem alta disciplina partidária, o que não ocorre no MSI, conforme explicam Amorim Neto e Santos (2003, p. 662-4). Segundo eles, o segredo ineficiente decorre sobretudo da interação de um Executivo com fortes poderes legislativos e de líderes partidários com baixa capacidade de controle sobre seus liderados, sendo os partidos nacionais dominados por caciques locais. Eles relembram que nossa Constituição Federal concede ao chefe do Executivo o mais vasto arsenal de prerrogativas legislativas entre os regimes presidencialistas puros do mundo e que a adoção do sistema proporcional de lista aberta coloca os líderes dos partidos brasileiros entre os mais fracos quanto à capacidade de controle eleitoral de seus liderados, embora eles destaquem que essa segunda característica ainda venha sofrendo alguns questionamentos por outros estudiosos.

propostas de iniciativa do Executivo, poucos projetos dos congressistas passam na Câmara, já que os legisladores não gastam tempo tentando aprová-los, pois a agenda legislativa é dominada pelo Executivo, havendo menos tempo para o exame dos projetos de lei dos congressistas. Não obstante, essa afirmação contraria o constatado na pesquisa de Gomes (2011, p. 118), quem verificou que dos 583 projetos de lei ordinária convertidos em norma, 32,8% foram de autoria do Executivo, 23,5% de autoria de senadores, 35,7% de deputados e 8,1% de outros autores – principalmente do Poder Judiciário.

Em outro trabalho, Araújo (2012, p. 84) indica que, nos estudos que consideram uma das câmaras do Congresso Nacional ou até as duas, elas são consideradas em si mesmas, à revelia do fato de que deputados e senadores são atores estratégicos e suas escolhas são, portanto, interdependentes, de modo que as escolhas feitas por uns não se dão à revelia do comportamento conhecido ou esperado dos outros. Acrescenta que a produção acadêmica de estudos sobre o funcionamento da Câmara e do Senado, como casas em separado, fornecem informações importantes sobre cada uma, no entanto, não esclarecem adequadamente o funcionamento do sistema bicameral enquanto conjunto de arenas decisórias entrelaçadas, cujas decisões são encadeadas e interdependentes, situadas no arcabouço do presidencialismo de coalizão vigente no país.

Araújo (2012, p. 124-125) frisa que o Senado se equipara à Câmara em termos das respectivas listas de atribuições constitucionais, embora os graus de simetria entre elas variem conforme os campos de atuação política, e que a simetria e a incongruência entre as duas Casas indicam que os senadores não só têm um acentuado poder político como atuam sob padrões de incentivos distintos daqueles a que estão sujeitos os deputados. Segundo o autor, essa combinação institucional resulta em força do bicameralismo para cumprir suas funções “política” e “de eficiência”, tornando muito prováveis as situações em que a mobilização política dos senadores seja necessária para confrontar ou complementar acordos previamente definidos na Câmara.

Relembra ainda, Araújo (2012, p. 125), que os deputados são quase sempre os responsáveis pela primeira rodada de negociações (Câmara como casa iniciadora); sendo que, se os projetos são alterados pelos senadores, os deputados têm ainda a chance de dar a última palavra, acatando ou não as mudanças feitas em revisão. Por isso, ele conclui, na maior parte das vezes, a única chance de o Senado dar a palavra final é vetando (arquivando) os projetos previamente aprovados na Câmara, mas ele destaca que essa decisão nem sempre é possível,

devido ao caráter dramático das escolhas: em certos casos, os custos de uma rejeição total podem ser altos demais para serem assumidos pelos senadores⁵³. A despeito desse viés assimétrico em favor da Câmara, o autor frisa que o Senado tem grande influência sobre o processo legislativo e sobre o conteúdo da legislação, seja porque também pode iniciar projetos – caso em que ele passa a ter o direito à última palavra –, seja porque as decisões políticas se dão de forma encadeada, em fluxo contínuo, permitindo negociações cruzadas, que mantêm o poder dos senadores mesmo nas decisões sobre matérias em que, formalmente, o Senado não pode mais interferir⁵⁴.

Finalmente, quanto a qual seria o melhor modelo legislativo, unicameral ou bicameral, não há um consenso definitivo e talvez nunca haverá. Shell (2001, p. 17) destaca que, se o bicameralismo implicar uma mera duplicidade de casas, que atuem com idênticas funções, os argumentos unicameralistas realmente têm força, pois ele entende que a segunda câmara deveria cumprir não funções iguais, mas complementares às da primeira casa. Para o autor, adotada essa complementaridade na organização e no funcionamento das duas casas do Parlamento, os argumentos bicameralistas tornar-se-iam convincentes.

Em relação à força de nosso bicameralismo, podemos entendê-lo como simétrico, por possuírem as duas casas os mesmos poderes constitucionais formais no tocante ao processo legislativo⁵⁵, e por serem ambas as casas eleitas diretamente pelo povo; e incongruente, ante a relativa divergência nas composições política das duas casas, inclusive em decorrência da autonomia das eleições e dos arranjos políticos em cada estado brasileiro. Segundo a classificação de Lijphart (1999, p. 211), isso significa um bicameralismo brasileiro forte, segundo constatado, aliás, por Lannos e Nolte (2003, p. 77), na pesquisa acima referida.

Neste trabalho, conforme citado, vamos nos debruçar sobre o papel de revisão das proposições que a segunda casa realiza no processo legislativo. Vimos que diversos mecanismos podem ser utilizados para essa função: sistema de *navette* (ou *shuttle*), comissão

⁵³ Isso é especialmente verdadeiro no caso das medidas provisórias, cuja aprovação chega às vezes a ser questão de honra para o Governo, ainda que com as emendas inseridas pelo Congresso Nacional durante o processo legislativo. Como frequentemente as medidas provisórias têm chegado ao Senado faltando poucos dias para a expiração do seu prazo, o Senado se vê pressionado a aprovar a matéria como veio da Câmara dos Deputados, pois emendá-la significaria um retorno à primeira casa e a consequente expiração do prazo de tramitação, fazendo a medida perder a eficácia (art. 62, § 3º, CF).

⁵⁴ Matérias em que o Senado não pode mais ou – acrescentamos – não pode ainda interferir, caso ele seja a casa revisora. Conforme já citado no texto, matérias aprovadas na Câmara e que chegam ao Senado podem já ter sido objeto de negociações informais entre governo, deputados e senadores, costurados informalmente ainda durante o processo legislativo na casa iniciadora.

⁵⁵ Não obstante a já citada prevalência de iniciativa da Câmara dos Deputados.

consultiva, sessão conjunta, decisão final por uma das câmaras e novas eleições, sendo o primeiro método o usualmente adotado no Brasil, com limitação no número de rodadas de análise: uma etapa inicial na casa iniciadora, uma segunda etapa na casa revisora e uma eventual terceira etapa novamente na casa iniciadora, apenas para apreciar as emendas de mérito aprovadas pela casa revisora, quando existirem. Em qualquer caso, a casa que concluir o processo legislativo no Congresso Nacional⁵⁶ envia o projeto para sanção ou veto do Poder Executivo.

3 – METODOLOGIA E CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO

Em nossa pesquisa, fizemos, por meio de consulta aos sítios oficiais da internet da Câmara dos Deputados⁵⁷ e do Senado Federal⁵⁸, um levantamento dos projetos de leis ordinárias apresentados na 54ª Legislatura (2011-2015), em cada casa, que, até o final dessa Legislatura (31/1/2015), lograram aprovação na casa iniciadora e foram enviados à casa revisora. Sobre essa amostra foram aplicados métodos quantitativos para a ordenação e a análise dos projetos em cada categoria estabelecida.

Vale lembrar que o recorte temporal para a avaliação da tramitação de matérias legislativas possui algumas implicações que devem ser ressaltadas. É fácil identificar quando as matérias foram propostas, mas sua apreciação estende-se no tempo. Uma são apreciadas mais rapidamente, por exemplo, no primeiro ano de sua tramitação; outras estendem-se por toda a legislatura; outras têm seu trâmite alongado para legislaturas seguintes, às vezes até sem intenção de que sejam deliberadas (a questão da “não decisão”). O alerta vale inclusive para comparar o sucesso legislativo entre projetos da mesma legislatura: é natural que aqueles apresentados no primeiro ano do quadriênio possuam índice de aprovação maior do que os ofertados no último ano, por uma questão meramente temporal. Outro recorte temporal, que pode ser feito em um estudo futuro, é aquele baseado não em uma data específica para todos os projetos, como o fim da legislatura, mas em um período de tempo após a apresentação de cada projeto (por exemplo, quatro anos depois), verificando o estágio legislativo das matérias sob esse critério. Por outro lado, quanto maior o número de legislaturas analisadas, maior a tendência de aumento de matérias aprovadas. Por exemplo, Gomes (2011, p. 27) optou por fazer um recorte de duas Legislaturas (51ª e 52ª: 1999 a 2006), o que permitiu a esse autor

⁵⁶ A casa concludente será a revisora, se ela aprovar a proposição enviada pela casa iniciadora sem emendas de mérito; ou a iniciadora, após ela apreciar (aprovar ou não) as eventuais emendas da casa revisora (art. 65 da CF/88).

⁵⁷ www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada.

⁵⁸ www25.senado.leg.br/web/atividade/materias.

examinar inclusive as proposições que foram arquivadas ao final de uma legislatura e desarquivadas na seguinte, para prosseguimento de sua tramitação. Gomes (2011, p. 122; 130; 180) constatou ainda que os PL de deputados e senadores possuíam média de conversão em lei muito mais lenta que os de autoria do Poder Executivo.

Do total de projetos apresentados na Câmara em cada ano, para identificar os que foram por ela aprovados, pesquisamos no seu site os projetos com as seguintes situações: “Aguardando apreciação pelo Senado Federal”⁵⁹, “Arquivada”⁶⁰, “Transformada em Norma Jurídica”⁶¹ e “Vetado Totalmente”⁶². Já no sistema do Senado, selecionamos, dentre os projetos de lei do Senado (PLS) apresentados em cada ano, os que tinham as seguintes situações: “Remetida à Câmara dos Deputados”⁶³,⁶⁴, “Transformada em Norma Jurídica”, “Transformada em Norma Jurídica com Veto Parcial” e “Vetada”. Pesquisamos ainda os projetos iniciados em uma casa que foram emendados pela outra e já estavam de volta à casa iniciadora em fase de análise das emendas da casa revisora⁶⁵.

Em relação à classificação dos projetos, fizemos sua categorização quanto aos critérios de iniciativa (autoria), estágio do processo legislativo e conteúdo (matéria). No tocante à iniciativa, os possíveis autores são: Senado Federal (Senador ou Comissão do Senado), Câmara dos Deputados (Deputado ou Comissão da Câmara), Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público da União e Tribunal de Contas da União. Quanto ao estágio de

⁵⁹ No sistema havia também a situação “Enviada ao Senado Federal”, a qual, no entanto, não retornou nenhum resultado em nenhum dos anos.

⁶⁰ Tal situação retornava os projetos iniciados na Câmara e arquivados tanto na própria Câmara (os quais não nos interessavam) como os arquivados no Senado (que desejávamos elencar). Como não havia no sistema da Câmara uma situação específica “Arquivada no Senado Federal”, seria preciso destacar, dentre os arquivados, apenas os que haviam sido arquivados na Câmara Alta, o que geraria um trabalho hercúleo, uma vez que a grande maioria dos projetos arquivados são na própria casa iniciadora. Por isso, utilizamos o seguinte método: sabendo que o número de projetos de lei oriundos da Câmara (chamados no sistema do Senado de projetos de lei da Câmara – PLCs) arquivados na Câmara Alta é reduzido, buscamos, no sistema do Senado, os PLCs arquivados de fevereiro de 2011 a janeiro de 2015, verificando o correspondente nº e o ano que o projeto de lei recebeu na Câmara (informação fornecida pelo site do Senado), selecionando os que foram apresentados na Câmara Baixa na 54ª Legislatura.

⁶¹ Neste grupo, segregamos manualmente quais foram transformados em norma jurídica sem emendas da casa revisora e quais sofreram emendas por essa casa, bem como se tais emendas foram acatadas ou rejeitadas pela casa iniciadora.

⁶² Havia ainda no sistema a situação “Aguardando apreciação do Veto”, mas essa categoria relacionava projetos já contemplados nas situações “Transformada em Norma Jurídica” (portanto vetados parcialmente) e “Vetado Totalmente”.

⁶³ Neste grupo, tivemos também que segregar manualmente quais foram arquivados na Câmara, quais foram transformados em norma jurídica e quais retornaram ao Senado, para apreciação das emendas da casa revisora.

⁶⁴ Havia também a situação “Aguardando Decisão da Câmara dos Deputados”, mas nenhum projeto de lei foi encontrado nessa categoria em nenhum dos anos.

⁶⁵ No site da Câmara, tais matérias são chamadas de EMS (Emenda/Substitutivo do Senado). No site do Senado, elas são denominadas de ECD (Emendas da Câmara dos Deputados) ou SCD (Substitutivo da Câmara dos Deputados). Em ambos os casos, analisamos os tipos EMS, ECD ou SCD referentes aos projetos apresentados na 54ª Legislatura.

tramitação, adotamos as seguintes categorias: tramitando na casa revisora, arquivado na casa revisora, devolvido à casa iniciadora (para apreciação das emendas da casa revisora), transformado em lei (ainda que com vetos parciais) e vetado totalmente. Não utilizamos o estágio “tramitando na casa iniciadora”, isto é, ainda não enviado à casa revisora, porque os projetos nesse estágio não fazem parte da amostra estudada.

Antes de apresentar nossa classificação de conteúdo, vale resgatar outras já adotadas quanto a esse critério. Por exemplo, o Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen) classifica os assuntos das proposições legislativas nos seguintes tipos: administrativo, econômico, honorífico, jurídico, orçamentário e social⁶⁶.

Amorim Neto e Santos (2003, p. 668) classificam os projetos em oito categorias: administrativa, econômica, honorífica, orçamentária, política, social, cultural-científica-tecnológica e ecológica. Segundo eles, essa classificação tomou por base o sumário e as palavras-chave fornecidos pelo Prodasen. Comparando a tipologia desses autores com o do Centro de Informática do Senado, notamos que as categorias “cultural-científica-tecnológica” e “ecológica” são meros desdobramentos da categoria “social” do Prodasen. Já a categoria “política” dos autores talvez equivalha (não se consegue deduzir do artigo) ao que o Centro do Senado classifica como “jurídico”. É possível também que, à época do artigo (2003), a classificação desses autores fosse exatamente a adotada pelo Prodasen, sendo a que o Centro adota hoje um aperfeiçoamento da tipologia anterior.

Já Veroneze (2016, p. 61), ao estudar o sucesso legislativo dos projetos de lei no Senado Federal da 51^a à 54^a Legislaturas, também considera as áreas temáticas de classificação utilizadas no Senado: administrativa, econômica jurídica e social. Ele exclui da amostra os projetos sobre matéria honorífica, argumentando que são temas tradicionalmente pouco conflituosos, gozando de alto grau de aprovação frente às demais matérias, e exclui também a matéria orçamentária, que, como vimos, tramita em sessão conjunta, embora ele não deixe claro ser essa a razão da exclusão (VERONEZE, 2016, p. 20). Exclui finalmente os projetos de iniciativa extraparlamentar, pois seu objetivo não era comparar os desempenhos das duas casas, mas o sucesso legislativo dos projetos de deputados e senadores quanto aos aspectos coalizacional (autoria do governo ou da oposição), partidário (características do partido autor) e parlamentar (trajetória política individual do autor) (VERONEZE, 2016, p. 18).

⁶⁶ www25.senado.leg.br/web/atividade/matérias, aba “pesquisa avançada”.

Neste trabalho, optamos pelas seguintes categorias de classificação de conteúdo dos projetos de leis ordinárias: matéria simbólica ou de caráter concreto⁶⁷; criação, alteração e extinção de cargos ou órgãos públicos; e definição e alteração de políticas públicas^{68, 69}.

Comparando nossa classificação com as subdivisões da classificação adotada pelo Prodasen, notamos que a categoria “administrativo” refere-se aos temas que enquadrámos como “criação, alteração e extinção de cargos ou órgãos públicos”, salvo quanto à subdivisão “licitações e contratos”, a qual consideramos como “definição e alteração de políticas públicas”, devido à relação que, nesse caso, se estabelece entre administração pública e fornecedores privados, sendo tema, portanto, sujeito a maior debate no Parlamento. Já as categorias “econômico”, “jurídico” e “social” do Prodasen foram reunidas por nós na categoria “definição e alteração de políticas públicas”, por se tratar de matérias que veiculam normas direcionadas à sociedade, em suas relações econômicas, jurídicas e sociais. A categoria “honorífico” do Prodasen se encaixa em nosso tipo “matéria simbólica ou de caráter concreto”. Já a categoria “orçamentário” adotada pelo Centro de Informática do Senado não é utilizada por nós, pois refere-se aos projetos de leis orçamentárias, que tramitam em sessão conjunta do Congresso Nacional e, por isso, não faz parte do objeto deste trabalho, conforme citamos na introdução.

Nossa opção por agrupar os projetos de lei sobre políticas públicas em um único tópico, independentemente de tratarem de temas econômicos, jurídicos, sociais ou administrativos, deve-se ao fato de eles se referirem a matérias que normalmente demandam uma discussão mais aprofundada nas casas legislativas, ao contrário de assuntos que podemos considerar “de rotina administrativa”, como os referentes a criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos, ou que não geram polêmicas, por serem meramente honoríficos ou simbólicos (datas comemorativas, homenagens cívicas etc.).

Há ainda a tipologia adotada por Ricci (2003, p. 706-708), referente a critérios para

⁶⁷ Proposição de caráter concreto é a referente a uma pessoa ou coisa específica. Opõe-se à proposição de caráter abstrato, referente a uma situação genérica ou à sociedade como um todo. São conteúdos de projetos de lei de caráter concreto, entre outros: denominação de instalações ou vias, instituição de datas comemorativas, concessão de honrarias e títulos honoríficos, inserção de bens no patrimônio cultural, promoções póstumas e concessão de bolsas ou indenizações. Esses projetos são conhecidos também como honoríficos.

⁶⁸ Sendo estes os que mais nos interessaram em nossa análise, por terem cunho mais essencial e relevante, em relação às demais espécies de conteúdo, que, em princípio, possuem natureza mais acessória ou ocasional, por não se destinarem a resolver questões sociais e, por isso, não costumarem gerar polêmicas para sua aprovação.

⁶⁹ É preciso considerar as taxas de dominância e de sucesso legislativo dos projetos oriundos do Poder Executivo, que, por diversas razões já comentadas no texto, consegue altas taxas de aprovação das matérias de sua iniciativa, ainda que não se trate de projetos referentes a políticas públicas (cf. LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009).

reconhecer nas leis elementos distributivos, sejam eles concentrados territorialmente, sejam eles difusos sobre o território nacional. O autor escolheu três critérios para qualificar o caráter de uma lei: generalidade, efeitos e impacto territorial. O primeiro classifica as leis em função da dimensão do impacto sobre os sujeitos afetados, adotando as categorias geral, seccional, microssecional e individual. O segundo critério desse autor classifica as leis em função dos tipos de efeitos sobre as partes interessadas pela lei, sendo operacionalizado em termos dos custos/benefícios da norma, analisando se os benefícios prevalecem sobre os custos, havendo ou não o predomínio de atitudes distributivas. O terceiro ressalta a dimensão física do impacto previsto, diferenciando as normas como de efeito local ou de efeito nacional. Nota-se, portanto, que é uma tipologia com finalidade diversa da adotada para nossa análise.

4 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Tabulamos nesta parte os resultados da coleta de dados, resumindo o total da 54ª Legislatura em cada caso. Para examinar os resultados parciais para cada ano dessa Legislatura (2011-2015), consulte-se o Apêndice I.

A Tabela 1 a seguir mostra, para a 54ª Legislatura, o total de projetos de leis ordinárias (PL) apresentados em cada casa e sua situação no final de janeiro de 2015, isto é, no final dessa Legislatura.

Tabela 1: Situação em 31/1/2015 dos PL apresentados na 54ª Legislatura

Casa iniciadora	Tramitando ou arquivados na casa iniciadora	Tramitando na casa revisora	Arquivados na casa revisora	Devolvidos à casa iniciadora e nela tramitando	Transformados em lei	Vetados totalmente	Total de PL apresentados na 54ª Leg.
Câmara	8.103	80	3	6	136	2	8.330
Senado	1.794	225	25	0	25	4	2.073

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

A partir da Tabela 1, podemos verificar quais eram os percentuais de projetos de leis ordinárias que, em 31/1/2015, ainda estavam tramitando na casa iniciadora ou já haviam logrado aprovação nessa casa, conforme a Tabela 2. Note-se que, nessa tabela, os projetos aprovados na casa iniciadora podem estar em diferentes situações, detalhadas na Tabela 1: ainda tramitando na casa revisora, arquivados nela, devolvidos à casa iniciadora (para apreciação das emendas) e nesta tramitando, já transformados em lei ou vetados.

Tabela 2: Percentuais de PL apresentados na 54ª Legislatura ainda tramitando ou já aprovados na casa iniciadora em 31/1/2015

Casa iniciadora	Tramitando ou arquivados na casa iniciadora		Aprovados na casa iniciadora		Total de PL apresentados na 54ª Leg.
Câmara	8.103	97,27%	227	2,73%	8.330
Senado	1.794	86,54%	279	13,46%	2.073

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Percebe-se que a Câmara aprovou menos de 3% dos projetos apresentados perante ela na 54ª Legislatura⁷⁰. Já o Senado aprovou pouco mais de 13% de seus projetos. A Tabela 3 abaixo analisa percentualmente o destino dos projetos que lograram aprovação na casa de origem.

Tabela 3: Situação em 31/1/2015 dos PL da 54ª Legislatura aprovados na casa iniciadora

Casa iniciadora	Tramitando na casa revisora		Arquivados na casa revisora		Devolvidos à casa iniciadora e nela tramitando		Transformados em lei		Vetados totalmente		Total de PL aprovados na casa iniciadora
Câmara	80	35,24%	3	1,32%	6	2,64%	136	59,91%	2	0,88%	227
Senado	225	80,65%	25	8,96%	0	0,00%	25	8,96%	4	1,43%	279

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Percebe-se que a Câmara arquivou quase 9% dos projetos do Senado apresentados na 54ª Legislatura, mantendo em tramitação (portanto, sem decisão) outros 80% dos projetos da Câmara Alta. Já o Senado arquivou apenas algo mais de 1% dos projetos oriundos da Câmara, mantendo em tramitação outros 35%. Por outro lado, computando os projetos que lograram aprovação nas duas Casas (transformados em lei ou vetados totalmente), temos que pouco mais de 60% dos projetos da Câmara por ela aprovados foram também aprovados pelo Senado, enquanto apenas pouco mais de 10% dos projetos do Senado por ele aprovados obtiveram sucesso também na Câmara.

Esses dados parecem corroborar a hipótese, em relação à 54ª Legislatura, de que, quando o Senado Federal é a casa revisora, ele tem predominantemente aprovado (mais de 60%) os projetos de lei ordinária aprovados na Câmara dos Deputados e, quando esta é a casa revisora, ela tem preponderantemente não aprovado (quase 90%) a matéria de lei ordinária

⁷⁰ Vale frisar que esse percentual de aprovação de 3% na Câmara corrobora os achados de Gomes (2011, p. 128), ainda que a metodologia de coleta desse autor tenha sido diferente da nossa. Ele obteve uma proporção ligeiramente maior (3,3%), provavelmente pelo maior tempo de observação da tramitação de seu trabalho.

oriunda do Senado. Vale ressaltar, porém, que aqui estamos consideramos tanto os projetos de autoria parlamentar como os de autoria extraparlamentar, estes normalmente com maior índice de aprovação. Faremos adiante um recorte apenas dos projetos de origem interna ao Parlamento, para checar como se comporta a hipótese.

Seja qual for a razão do papel mais homologador do Senado como casa revisora, parece ser verdade a afirmação de Veroneze (2016, p. 38) de que as características do processo legislativo no Senado mitigam os obstáculos à tramitação bicameral e favorecem a execução das agendas da Câmara e dos demais Poderes, reduzindo os efeitos de obstrução esperados do bicameralismo brasileiro.

Vale ainda fazer um recorte da atuação da casa revisora sobre os projetos que ela recebeu para revisão, se houve decisão sobre eles e, caso tenha havido, se ela simplesmente os aprovou na íntegra, como vieram da casa iniciadora, se os rejeitou ou, ainda, se os emendou. Neste último caso, vale checar se a casa iniciadora decidiu sobre as emendas da casa revisora e, tendo decidido, se ela as aprovou ou as rejeitou. A Tabela 4 detalha esses dados.

Tabela 4: Situação dos PL da 54ª Legislatura transformados em lei ou vetados até 31/1/2015

Casa iniciadora	Aprovados sem emendas da casa revisora		Aprovados com emendas da casa revisora aceitas totalmente pela casa iniciadora		Aprovados com emendas da casa revisora aceitas parcialmente pela casa iniciadora		Aprovados com emendas da casa revisora rejeitadas pela casa iniciadora		Total de PL aprovados nas duas casas
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	
Câmara	130	94,20%	5	3,62%	1	0,72%	2	1,45%	138
Senado	23	79,31%	2	6,90%	2	6,90%	2	6,90%	29

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Nota-se que, no período, o Senado chancelou (aprovou sem emendas) 94% dos projetos de lei da Câmara aprovados nas duas casas. Já a Câmara fez isso com 79% dos projetos de lei do Senado. Também sob esse enfoque, portanto, parece que o Senado tende a homologar mais os projetos oriundos da Câmara dos Deputados do que esta tende a cancelar os projetos iniciados na Câmara Alta.

Aprofundando a análise, a Tabela 5 a seguir apresenta a quantidade de projetos apresentados na 54ª Legislatura que lograram aprovação em ambas as casas, mostrando que a média do percentual para as duas Casas é de apenas 1,5%. Não obstante, como a grande maioria dos projetos apresentados no período foram de iniciativa parlamentar (mais de 98%), como mostra a Tabela 6, esse baixo valor do indicador pode indicar apenas que grande parte

dos projetos apresentados pelos parlamentares refere-se a matéria de menor relevância e são gerados apenas para aumentar as estatísticas individuais de iniciativa parlamentar, mesmo que não tenham muita chance de aprovação (as chamadas propostas-bandeira). Vale lembrar, porém, que, conforme constatou Gomes (2011, p. 130), a análise por mais de uma legislatura tende a aumentar a taxa de sucesso dos projetos de origem parlamentar, os quais, por não terem a máquina do Governo incentivando sua tramitação, acabam demorando mais do que os do Executivo para serem deliberados.

Tabela 5: Frequência dos PL da 54ª Legislatura aprovados em ambas as casas até 31/1/2015

Casa iniciadora	Aprovados em ambas as Casas		Total de PL apresentados na 54ª Leg.
Câmara	138	1,66%	8.330
Senado	29	1,40%	2.073

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Será interessante futuramente pesquisar também a razão do maior percentual de sucesso na casa revisora dos projetos oriundos da Câmara. Uma possível explicação, como já citado, pode ser que boa parte dos projetos que chegam ao Senado já venham fortalecidos por acordos políticos entre governo, deputados e senadores, costurados informalmente ainda durante o processo legislativo na casa iniciadora.

A Tabela 6 mostra que isso pode ser verdade especialmente para os projetos de autoria extraparlamentar⁷¹, sejam os do Executivo, Poder com grande força política de negociação, sejam os do Poder Judiciário, do Ministério Público da União (MPU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), que usualmente apenas tratam da estrutura e da economia internas dos respectivos órgãos e servidores, não representando matéria de grande polêmica do ponto de vista eleitoral.

⁷¹ Os quais sempre se iniciam pela Câmara, lembre-se. Já os projetos oriundos do Senado são de autoria de Senador ou de comissão do Senado.

Tabela 6: Frequência dos PL da 54ª Legislatura aprovados em ambas as casas até 31/1/2015, por autor

Casa iniciadora/autoria	Aprovados em ambas as Casas		Total de PL apresentados na 54ª Leg.
Autoria de Deputado/Comissão da CD	39	0,48%	8.137
Autoria do Executivo	45	51,14%	88
Autoria do Judiciário	46	54,12%	88
Autoria do MPU	7	46,67%	15
Autoria do TCU	1	50,00%	2
Total de PL iniciados na Câmara	138	1,66%	8.330
Total de PL iniciados no Senado¹	29	1,40%	2.073
Autoria Parlamentar²	68	0,67%	10.210
Autoria Extraparlamentar³	99	51,30%	193

¹ PL de autoria de Senador/Comissão do SF

² Soma dos PL de autoria de Deputado, Senador e Comissão da CD e do SF

³ Soma dos PL de autoria de Executivo, Judiciário, MPU e TCU

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

A Tabela 6 nos faz chegar a conclusão semelhante a que chegou Araújo (2010, p. 245), de que as facilidades formais para a iniciativa de leis não correspondem às possibilidades de aprovação. Assim como esse autor verificou para o período de 1989 a 2004, também para a 54ª Legislatura (2011-2015) o número de iniciativas, por instância, foi inversamente relacionado ao percentual de sucesso legislativo. Nota-se, particularmente, que o sucesso legislativo dos projetos de iniciativa parlamentar é baixo. Enquanto mais de 50% dos projetos de autoria extraparlamentar apresentados foram aprovados em ambas as casas, menos de 1% dos projetos de iniciativa parlamentar lograram esse resultado. Vale ressaltar que mais de 98% dos projetos apresentados no período (10.210 de um total de 10.403) foram de origem parlamentar.

Uma explicação pode ser a existência no Brasil do modelo do segredo ineficiente (MSI), conforme destacado por Amorim Neto e Santos (2003, p. 662-663). Outra seria a inexistência de relação de patronagem em favor dos parlamentares, ao contrário do que ocorre com o Executivo, conforme citado por Limongi e Figueiredo (1998, p. 82;85). Além disso, o maior sucesso do Executivo nos projetos de sua autoria é indicativo dos resultados decorrentes do presidencialismo de coalizão.

Cite-se ainda, segundo destacado por Araújo (2010, p. 256), a estratégia do Executivo de, mediante negociações com as lideranças partidárias, reduzir o grau de incerteza sobre os resultados de seus projetos, antes de apresentá-los, inclusive não formalizando propostas cujo sucesso se afigura remoto no cenário em análise. Bem ao contrário do que fazem os parlamentares, que optam por apresentar seus projetos um tanto “às cegas”, buscando a

aceitabilidade da matéria durante o processo legislativo, até mesmo por seus projetos, muitas vezes, serem meras propostas-bandeiras, apenas para sinalizar a seus eleitores sua posição e seu comprometimento com a causa em debate, mesmo que haja poucas chances de aprovação da matéria, conforme destaca Ricci (2003, p. 725).

Cabe frisar que o percentual de projetos aprovados em relação a total de apresentados, tanto de autoria parlamentar como de autoria extraparlamentar, pode esconder um viés que deve ser considerado. É que, em geral, os projetos de autoria parlamentar, notadamente os de autoria individual de Deputado ou Senador, são apresentados mediante o simples filtro individual do parlamentar que patrocina a ideia, passando a ser avaliado pelos outros atores de decisão (Governo e demais parlamentares) já ao longo de sua tramitação formal como proposição legislativa. Isso gera naturalmente um menor índice de sucesso em relação aos projetos apresentados, ante a rejeição ou a não decisão das matérias por parte dos demais *veto players*. Por outro lado, os projetos de origem extraparlamentar passam, em geral, por um filtro anterior à própria fase de iniciativa, isto é, antes mesmo de se tornarem formalmente proposições, especialmente os do Poder Executivo, cujo teor pode ser submetido à avaliação de um ou mais Ministérios e à Casa Civil. Desse modo, o universo desses projetos apresentados à Câmara dos Deputados é naturalmente menor e com maior probabilidade de sucesso, em função desse filtro e de outras negociações prévias ao início do processo legislativo, sendo esta uma possível razão do maior percentual de aprovação verificado para essas matérias.

Já a Tabela 7 apresenta os projetos da 54ª Legislatura, classificados por conteúdo, que foram aprovados por ambas as Casas até o final da Legislatura.

Tabela 7: Frequência dos PL da 54ª Legislatura aprovados por ambas as Casas até 31/1/2015, por conteúdo

Casa iniciadora	Aprovados nas duas Casas	
Câmara		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	18	13,04%
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	88	63,77%
Políticas públicas	32	23,19%
Total da Câmara	138	100%
Senado		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	3	10,34%
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	2	6,90%
Políticas públicas	24	82,76%
Total do Senado	29	100%

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

A Tabela 7 mostra que a maioria dos projetos da 54ª Legislatura iniciados na Câmara e

aprovados em ambas as Casas se referem a criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos (64%), mais do que os relativos a políticas públicas (22%). Vale lembrar, porém, que os projetos de autoria extraparlamentar sempre começam pela Câmara Baixa, o que pode justificar essa prevalência de projetos a respeito de cargos e órgãos públicos, notadamente os do Poder Executivo. Já os projetos iniciados no Senado e também aprovados em ambas as Casas são na maioria sobre políticas públicas (79%), seguidos dos referentes a matéria simbólica ou de caráter concreto (10%).

É interessante agora nos aprofundarmos na análise apenas dos projetos de autoria parlamentar, para constatar as diferenças de atuação das duas Casas sem o viés dos projetos de origem externa ao Parlamento, cujo índice de aprovação, como visto, é bem superior ao das matérias de origem interna.

A Tabela 8 evidencia que apenas 0,48% dos projetos de leis ordinárias da 54ª Legislatura de autoria de Deputado ou de Comissão da Câmara foram aprovados pelo Senado Federal (já que foram aprovados pelas duas Casas), ao passo que, para os projetos oriundos do Senado, isto é, de autoria de Senador ou de Comissão da Câmara Alta, quase o triplo desse percentual (1,40%) foi aprovado pela Primeira Casa. Considerando, portanto, apenas o universo de projetos de origem no próprio Congresso Nacional que obtiveram sucesso em ambas as Casas, é possível dizer que, percentualmente, a Câmara tendeu a aprovar mais os projetos do Senado do que este aprovar os projetos daquela. Todavia, em números absolutos, ainda assim o Senado aprovou mais (39) do que a Câmara (29) os projetos da outra Casa.

Tabela 8: Frequência dos PL de origem parlamentar da 54ª Legislatura aprovados em ambas as casas até 31/1/2015

Autoria parlamentar	Aprovados em ambas as Casas		Total de PL apresentados na 54ª Leg.
Deputado/Comissão da CD	39	0,48%	8.137
Senador/Comissão do SF	29	1,40%	2.073

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Assim, ao retirarmos os projetos de origem extraparlamentar da análise, notamos que a atuação das duas Casas na função de revisão não se diferenciou tanto, havendo até mesmo, ao menos percentualmente, uma maior tendência da Câmara de aprovar os projetos do Senado do que o inverso. Diante disso, é possível concluir que a atuação mais chanceladora do Senado como casa revisora do que a Câmara, verificada ao analisarmos o universo de todos os PL da 54ª Legislatura, se deveu, em boa medida, aos projetos externos ao Parlamento, que, como

vimos, começam sempre na Primeira Casa. Isso ocorreu, provavelmente, porque os projetos extraparlamentares já vêm com boa força política (proposições do Executivo); ou, em geral, cuidam de matéria meramente administrativa (Judiciário, MPU, TCU e próprio Executivo), a qual não gera polêmica para aprovação. Quando se retiraram os projetos externos da análise, portanto, tanto Câmara como Senado tenderam a aprovar os projetos oriundos da outra Casa de maneira não tão desigual.

Dentre esses projetos de origem parlamentar aprovados por ambas as Casas, ao efetuarmos uma análise por conteúdo (Tabela 9), percebemos que tanto nos projetos de origem na Câmara, como nos nascidos no Senado, a maior parte das matérias foi referente a políticas públicas. Nos projetos da Câmara, pouco mais de 53% dos projetos foram sobre tal temática, seguidos de 41% de projetos simbólicos ou de natureza concreta. Já nos projetos do Senado, as políticas públicas dominaram a amostra, com mais de 82%, seguidas de longe pelos temas simbólicos ou concretos, com pouco mais de 10%.

Tabela 9: Frequência dos PL de origem parlamentar da 54ª Legislatura aprovados em ambas as casas até 31/1/2015, por conteúdo

Autoria parlamentar	Matéria simbólica ou de caráter concreto		Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos		Políticas públicas		Total de PL aprovados em ambas as Casas na 54ª Leg.
Deputado/Comissão da CD	16	41,03%	2	5,13%	21	53,84%	39
Senador/Comissão do SF	3	10,34%	2	6,90%	24	82,76%	29

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Ao retirarmos os projetos de origem extraparlamentar da análise, observamos que a atuação das duas casas na função de revisão não se diferenciou tanto, havendo até mesmo, ao menos percentualmente, uma maior tendência da Câmara de aprovar os projetos do Senado do que o inverso. Diante disso, é possível concluir que a atuação mais canceladora do Senado como casa revisora do que a Câmara, verificada ao analisarmos o universo de todos os PL da 54ª Legislatura, se deve, em boa medida, aos projetos externos ao Parlamento, que, como vimos, começam sempre na Primeira Casa e já vêm com boa força política (matérias do Executivo) ou em geral cuidam de matéria meramente administrativa (Judiciário, MPU e TCU), a qual não gera polêmica para sua aprovação. Quando se tiram os projetos externos da análise, portanto, tanto Câmara como Senado tendem a aprovar os projetos oriundos da outra Casa de maneira não tão desigual.

Uma comparação entre os dados das Tabelas 7 e 9 permite ainda uma importante constatação: considerando-se o universo dos projetos sobre políticas públicas que lograram aprovação em ambas as Casas, nota-se que, do total de 56 projetos (32 iniciados na Câmara e 24 originados no Senado), 45 foram de autoria parlamentar e apenas 11 de autoria do Executivo⁷², ou seja, 80% dessas matérias (45 de 56) foram de autoria parlamentar e apenas 20%, portanto, de autoria do Executivo. Desse modo, tendo em vista o resultado alcançado pelo processo legislativo (projetos aprovados por ambas as Casas), o Parlamento, e não o Executivo, revelou-se o iniciador principal de marcos legais aprovados de políticas públicas ao longo da 54ª Legislatura. Frise-se apenas que a pesquisa considerou apenas os projetos de lei ordinária. Caso fossem incluídas também as medidas provisórias, é possível que o papel do Executivo na formulação de políticas públicas fosse ampliado, já que muitos desses temas podem ser veiculados por meio dessa espécie legislativa.

A Tabela 10 mostra a situação, em 31/1/2015, dos projetos de lei de origem parlamentar da 54ª Legislatura aprovados na casa iniciadora, discriminados por autoria da situação ou da oposição, conforme o partido do autor⁷³. Não constam nessa tabela os projetos de autoria de Comissões, as quais não podem ser classificadas em situação ou oposição. Verifica-se que, dos projetos de autoria de Deputados aprovados na casa iniciadora, 84% (103/123) eram da situação e 16% (20/123) eram da oposição. Quanto aos projetos de iniciativa de Senadores aprovados na casa iniciadora, foram encontrados os mesmos percentuais de 84% (222/264) para a situação e de 16% (42/264) para a oposição, mostrando um comportamento semelhante das duas Casas quanto a esse ponto. A partir daí, situação e oposição na Câmara lograram percentual semelhante de transformação de seus projetos em lei (28% e 30%, respectivamente), tomando como base o total de projetos que cada lado aprovou na casa iniciadora. Com base no mesmo critério, a situação no Senado conseguiu transformar em lei 8% de seus projetos, contra menos de 5% dos projetos da oposição nessa Casa.

⁷² Relembre-se que o Judiciário, o MPU e o TCU têm iniciativa apenas para projetos de lei referentes a seus cargos e órgãos públicos (art. 73, *caput*, *in fine*; art. 96, II; art. 127, § 2º; art. 128, § 5º, todos da CF/88), não para proposições relativas a políticas públicas.

⁷³ Os partidos de oposição durante a 54ª Legislatura eram PSDB, DEM, PPS e PSOL. Os demais (PT, PMDB, PR, PSB, PP, PDT, PTB, PSD, PSC, PCdoB, PRB, PTC, PTdoB, PRTB, PSDC, PV, PHS, PMN, PEN, PRP, PTN e PSL) compunham a base do Governo (situação) (cf.: DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR – DIAP. Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2011/2015. **Série Estudos Políticos**, Brasília, ano V, p. 13-14, dez. 2010. Disponível em: www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/41-radiografia-do-novo-congresso. Acesso em 7 set. 2017.).

Tabela 10: Situação em 31/1/2015 dos PLs da 54ª Legislatura, de autoria de Deputado ou Senador, aprovados na casa iniciadora, por autoria da situação ou da oposição

Casa iniciadora e autoria	Tramitando na casa revisora		Arquivados na casa revisora		Devolvidos à casa iniciadora e nela tramitando		Transformados em lei		Vetados totalmente		Total de PL aprovados na casa iniciadora na 54ª Leg.
Câmara											
Situação	66	64,08%	2	1,94%	5	4,85%	29	28,16%	1	0,97%	103
Oposição	11	55,00%	1	5,00%	1	5,00%	6	30,00%	1	5,00%	20
Total da CD	77	62,60%	3	2,44%	6	4,88%	35	28,46%	2	1,63%	123
Senado											
Situação	175	78,83%	24	10,81%	1	0,45%	18	8,11%	4	1,80%	222
Oposição	39	92,86%	1	2,38%	0	0,00%	2	4,76%	0	0,00%	42
Total do SF	214	81,06%	25	9,47%	1	0,38%	20	7,58%	4	1,52%	264

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

CONCLUSÕES

Nossa pesquisa verificou que, na 54ª Legislatura, a Câmara dos Deputados arquivou quase 9% dos projetos do Senado Federal apresentados na 54ª Legislatura, mantendo em tramitação (portanto, sem decisão) outros 80% dos projetos da Câmara Alta. Já o Senado arquivou apenas algo mais de 1% dos projetos oriundos da Câmara, mantendo em tramitação outros 35%. Por outro lado, computando os projetos que lograram aprovação nas duas Casas, pouco mais de 60% dos projetos da Câmara por ela aprovados foram também aprovados pelo Senado, enquanto apenas pouco mais de 10% dos projetos do Senado por ele aprovados obtiveram sucesso também na Câmara.

Verificamos, assim, a validade da hipótese de que, na 54ª Legislatura, quando o Senado funcionou como casa revisora, ele predominantemente aprovou (mais de 60%) os projetos de lei ordinária aprovados na Câmara e, quando esta foi a casa revisora, ela preponderantemente não aprovou (rejeitou ou não decidiu) (quase 90%) a matéria oriunda do Senado.

Além disso, no mesmo período, o Senado chancelou sem emendas 94% dos projetos de lei da Câmara aprovados nas duas casas. Já a Câmara fez isso com 79% dos projetos de lei do Senado. Também sob esse enfoque, portanto, parece que o Senado tende a homologar mais os projetos oriundos da Câmara dos Deputados do que esta tende a chancelar os projetos iniciados na Câmara Alta.

Tal constatação, porém, considerou tanto os projetos de autoria parlamentar como os de autoria extraparlamentar, estes normalmente com maior índice de aprovação. Ao fazermos

um recorte apenas dos projetos de origem interna ao Parlamento, a hipótese se comportou diferentemente, conforme descrito adiante.

O percentual de projetos de lei apresentados na 54^a Legislatura que lograram aprovação em ambas as casas foi de apenas 1,5%. Tendo em vista que a grande maioria foram de iniciativa parlamentar, isso pode indicar que grande parte dos projetos apresentados pelos parlamentares refere-se a matéria de menor relevância e são gerados apenas para aumentar as estatísticas individuais de iniciativa parlamentar, mesmo que não tenham muita chance de aprovação (as chamadas propostas-bandeira). De fato, enquanto mais de 50% dos projetos de autoria extraparlamentar apresentados no período foram aprovados em ambas as casas dentro da Legislatura, menos de 1% dos projetos de iniciativa parlamentar lograram esse resultado no mesmo período. Vale lembrar, porém, que, conforme constatou Gomes (2011, p. 130), a análise por mais de uma legislatura tende a aumentar a taxa de sucesso dos projetos de origem parlamentar, os quais, por não terem a máquina do Governo incentivando sua tramitação, acabam demorando mais do que os do Executivo para serem deliberados.

Frise-se que o percentual de projetos aprovados em relação a total de apresentados, tanto de autoria parlamentar como de autoria extraparlamentar, pode esconder um viés que deve ser considerado. É que, em geral, os projetos de autoria parlamentar, notadamente os de autoria individual de Deputado ou Senador, são apresentados mediante o simples filtro individual do parlamentar que patrocina a ideia, passando a ser avaliado pelos outros atores de decisão (Governo e demais parlamentares) já ao longo de sua tramitação formal como proposição legislativa. Isso gera naturalmente um menor índice de sucesso em relação aos projetos apresentados, ante a rejeição ou a não decisão das matérias por parte dos demais *veto players*. Por outro lado, os projetos de origem extraparlamentar passam, em geral, por um filtro anterior à própria fase de iniciativa, isto é, antes mesmo de se tornarem formalmente proposições, especialmente os do Poder Executivo, cujo teor pode ser submetido à avaliação de um ou mais Ministérios e à Casa Civil. Desse modo, o universo desses projetos apresentados à Câmara dos Deputados é naturalmente menor e com maior probabilidade de sucesso, em função desse filtro e de outras negociações prévias ao início do processo legislativo, sendo esta uma possível razão do maior percentual de aprovação verificado para essas matérias.

No tocante ao conteúdo, a maioria dos projetos da 54^a Legislatura iniciados na Câmara e aprovados em ambas as Casas se referiam a criação, alteração ou extinção de cargos ou

órgãos públicos, mais do que os relativos a políticas públicas. Como os projetos de autoria extraparlamentar sempre começam pela Câmara Baixa, isso pode justificar essa prevalência de projetos a respeito de cargos e órgãos públicos, notadamente os do Poder Executivo. Já os projetos iniciados no Senado e também aprovados em ambas as Casas foram na maioria sobre políticas públicas, seguidos, de longe, pelos referentes a matéria simbólica ou concreta.

Quanto aos projetos de lei de autoria da oposição ou da situação, verificou-se que, dos projetos de autoria de parlamentares aprovados na casa iniciadora, em ambas as Casas 84% eram da situação e 16% eram da oposição, mostrando um comportamento semelhante das duas Casas quanto a esse ponto.

Considerando apenas os projetos de autoria parlamentar aprovados por ambas as Casas, o percentual de projetos do Senado aprovados pela Câmara foi o triplo do percentual de projetos da Câmara aprovados pelo Senado. Não obstante, em termos absolutos, o Senado aprovou mais do que a Câmara as matérias da outra Casa. Em ambos os casos, a maior parte dos projetos aprovados foi referente a políticas públicas.

Ao retirarmos os projetos de origem extraparlamentar da análise, observamos que a atuação das duas casas na função de revisão não se diferenciou tanto, havendo até mesmo, ao menos percentualmente, uma maior tendência da Câmara de aprovar os projetos do Senado do que o inverso. Ou seja, ao fazermos um recorte apenas dos projetos de origem interna ao Parlamento, a hipótese se comportou de forma diversa.

Diante disso, é possível concluir que a atuação mais chanceladora do Senado como casa revisora do que a Câmara, verificada ao analisarmos o universo de todos os PL da 54ª Legislatura, se deveu, em boa medida, aos projetos externos ao Parlamento, que, como vimos, começam sempre na Primeira Casa. Isso ocorreu, provavelmente, porque os projetos extraparlamentares já vêm com boa força política (proposições do Executivo); ou, em geral, cuidam de matéria meramente administrativa (Judiciário, MPU, TCU e próprio Executivo), a qual não gera polêmica para aprovação. Quando se retiraram os projetos externos da análise, portanto, tanto Câmara como Senado tenderam a aprovar os projetos oriundos da outra Casa de maneira não tão desigual.

Finalmente, considerando-se o universo dos projetos sobre políticas públicas que lograram aprovação em ambas as Casas, constatamos que 80% dessas matérias foram de autoria parlamentar e apenas 20% de autoria do Executivo. Desse modo, tendo em vista o

resultado alcançado pelo processo legislativo (projetos aprovados por ambas as Casas), o Parlamento, e não o Executivo, revelou-se o iniciador principal de marcos legais aprovados de políticas públicas ao longo da 54ª Legislatura. Frise-se apenas que a pesquisa considerou apenas os projetos de lei ordinária. Caso fossem incluídas também as medidas provisórias, é possível que o papel do Executivo na formulação de políticas públicas fosse ampliado.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Câmara alta e bicameralismo no Brasil: análise da produção legislativa a partir do Senado Federal (1989-2004). **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 87, p. 245-268, jul./set. 2010.

_____. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012.

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

BONAVIDES, Paulo. O Senado e a crise da Federação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 13, n. 50, p. 83-94, abr./jun. 1976.

BRANCO, Marcello Simão. Uma discussão sobre os efeitos institucionais do Senado Federal brasileiro. **Revista Liberdade e Cidadania**, ano II, n. 5, jul./set. 2009. Disponível em: <www.flc.org.br/revista/defaultc349.html?ed=5>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRASIL. **A Constituição Federal e as Constituições dos Estados da Republica do Brazil: precedida aquella de uma parte histórica e acompanhada de alguns decretos posteriores**. Pelotas: Echenique e Irmão Editores, 1895. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/224222>. Acesso em: 13 mai. 2017.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 13 mai. 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 mai. 2017.

_____. CONGRESSO NACIONAL. Regimento Comum do Congresso Nacional: **Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 1970**. 3 ed. Brasília: Congresso Nacional, Edições Câmara 2017. Disponível em: <www.congressonacional.leg.br/portal/publicacoes/regimento-comum-congresso-nacional>. Acesso em: 13 mai. 2017.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR – DIAP. Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2011/2015. **Série Estudos Políticos**, Brasília, ano V, dez. 2010. Disponível em: <www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/41-radiografia-do-novo-congresso>. Acesso em: 7 set. 2017.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa nº 5**, Cebrap, 1996.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 232 p.

GOMES, F. de B. C. Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde. **Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política)**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011. 338 p.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist**. The Gideon edition. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU). **Parliaments at a glance: structure**. 2016. Disponível em: <www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>. Acesso em: 18 mai. 2017.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 44, São Paulo, p. 81-106, 1998.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. *In*: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

LLANOS, M; N, Detlef. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. **The Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 3, p. 54-86, 2003.

MAGALHÃES, J. L. Q. de. O Senado no federalismo brasileiro: reforma ou extinção. **JurisWay**. 2008. Disponível em: <www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=569>. Acesso em: 30 abr. 2017.

MASSICOTTE, Louis. Legislative unicameralism: a global survey and a few case studies. **The Journal of Legislative Studies**, v. 7, n. 1 (Special Issue: Second Chambers), p. 151-170, 2001.

POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e o *design* institucional no Brasil: o que sabemos até agora? *In*: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (orgs.). **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. 299 p.

PRESSE, France. Irlandeses rejeitam proposta do governo e mantêm o Senado. **Portal G1**, São Paulo, 5 out. 2013. Disponível em: <<http://www.g1.globo.com/mundo/noticia/2013/10/irlandeses-rejeitam-proposta-do-governo-e-mantem-o-senado-1.html>>. Acesso em: 7 set. 2016.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

_____. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro – diferenças e

similaridades entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. *In*: LEMOS, Leany Barreiro (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, p. 237-271, 2008.

ROGERS, James R. The impact of bicameralism on legislative production. **Legislative Studies Quarterly**, v. 28, n. 4, p. 509-528, nov. 2003.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Sistemas bicamerais na América Latina: Argentina, Brasil e México. **Tese (doutorado em Ciência Política)**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2014. Disponível em: <www.bibliotecadigital.unicamp.br>. Acesso em: 11 set. 2016.

RUSSOMANO, Rosah. O Senado e o bicameralismo federal brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 13, n. 50, p. 103-114, abr./jun. 1976.

SATHLER, André Rehbein; SATHLER, Malena Rehbein. Representação e Parlamento – uma abordagem sociogenética. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 91, p. 1-16, jun. 2016.

SHELL, Donald. The history of bicameralism. **The Journal of Legislative Studies**, v. 7, n. 1 (Special Issue: Second Chambers), p. 5-18, 2001.

TSEBELIS George; MONEY; Jeannette. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. 250 p.

UNITED KINGDOM. House of Lords. **History of the House of Lords**. 2015. Disponível em: <www.lordspublications.parliament.uk>. Acesso em: 7 set. 2016.

UNITED STATES OF AMERICA. Senate. **Senate Rule XXVIII: conference committees; reports; open meetings**. Disponível em: <www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXVIII>. Acesso em: 1 mai. 2017.

VATTER, Adrian. Bicameralism and policy performance: the effects of cameral structure in comparative perspective. **The Journal of Legislative Studies**, v. 11, n. 2, p. 194-215, 2005.

VERONEZE, Guilherme Marques. Coalizões, partidos políticos e parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51^a à 54^a legislaturas. **Dissertação (mestrado em Poder Legislativo)**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/28619>. Acesso em: 11 mai. 2017.

VILLA, Marco Antonio. O Senado e as oligarquias. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 de jan. 2003. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0201200310.htm>. Acesso em: 30 abr. 2017.

APÊNDICE I: TABELAS DETALHADAS POR ANO DA 54ª LEGISLATURA

Tabela 1: Situação em 31/1/2015 dos PL apresentados na 54ª Legislatura

Ano e casa iniciadora	Tramitando ou arquivados na casa iniciadora	Tramitando na casa revisora	Arquivados na casa revisora	Devolvidos à casa iniciadora e nela tramitando	Transformados em lei	Vetados totalmente	Total de PL apresentados
2011 (fev-dez)							
Câmara	2.971	34	3	4	67	2	3.081
Senado	559	126	21	0	14	2	722
2012							
Câmara	1.772	25	0	2	42	0	1.841
Senado	364	63	2	0	9	2	440
2013							
Câmara	2.069	21	0	0	17	0	2.107
Senado	475	34	2	0	2	0	513
2014							
Câmara	1.288	0	0	0	10	0	1.298
Senado	396	2	0	0	0	0	398
2015 (jan)							
Câmara	3	0	0	0	0	0	3
Senado	0	0	0	0	0	0	0
54ª Legislat.							
Câmara	8.103	80	3	6	136	2	8.330
Senado	1.794	225	25	0	25	4	2.073

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 2: Percentuais de PL apresentados na 54ª Legislatura ainda tramitando ou já aprovados na casa iniciadora em 31/1/2015

Ano e casa iniciadora	Tramitando ou arquivados na casa iniciadora	Aprovados na casa iniciadora	Total de PL apresentados
2011 (fev-dez)			
Câmara	2.971	96,43%	3.081
Senado	559	77,42%	722
2012			
Câmara	1.772	96,25%	1.841
Senado	364	82,73%	440
2013			
Câmara	2.069	98,20%	2.107
Senado	475	92,59%	513
2014			
Câmara	1.288	99,22%	1.298
Senado	396	99,50%	398
2015 (jan)			
Câmara	3	100%	3
Senado	0	100%	0
54ª Legislat.			
Câmara	8.103	97,27%	8.330
Senado	1.794	86,54%	2.073

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 3: Situação em 31/1/2015 dos PL da 54ª Legislatura aprovados na casa iniciadora

Ano e casa iniciadora	Tramitando na casa revisora		Arquivados na casa revisora		Devolvidos à casa iniciadora e nela tramitando		Transformados em lei		Vetados totalmente		Total de PL aprovados na casa iniciadora
2011 (fev-dez)											
Câmara	34	30,91%	3	2,73%	4	3,64%	67	60,91%	2	1,82%	110
Senado	126	77,30%	21	12,88%	0	0,00%	14	8,59%	2	1,23%	163
2012											
Câmara	25	36,23%	0	0,00%	2	2,90%	42	60,87%	0	0,00%	69
Senado	63	82,89%	2	2,63%	0	0,00%	9	11,84%	2	2,63%	76
2013											
Câmara	21	55,26%	0	0,00%	0	0,00%	17	44,74%	0	0,00%	38
Senado	34	89,47%	2	5,26%	0	0,00%	2	5,26%	0	0,00%	38
2014											
Câmara	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	10	100,00%	0	0,00%	10
Senado	2	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2
2015 (jan)											
Câmara	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
Senado	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
54ª Legislat.											
Câmara	80	35,24%	3	1,32%	6	2,64%	136	59,91%	2	0,88%	227
Senado	225	80,65%	25	8,96%	0	0,00%	25	8,96%	4	1,43%	279

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 4: Situação dos PL da 54ª Legislatura transformados em lei ou vetados até 31/1/2015

Ano e casa iniciadora	Aprovados sem emendas da casa revisora		Aprovados com emendas da casa revisora aceitas totalmente pela casa iniciadora		Aprovados com emendas da casa revisora aceitas parcialmente pela casa iniciadora		Aprovados com emendas da casa revisora rejeitadas pela casa iniciadora		Total de PL aprovados nas duas casas
2011 (fev-dez)									
Câmara	63	91,30%	3	4,35%	1	1,45%	2	2,90%	69
Senado	14	87,50%	1	6,25%	1	6,25%	0	0,00%	16
2012									
Câmara	40	95,24%	2	4,76%	0	0,00%	0	0,00%	42
Senado	7	63,64%	1	9,09%	1	9,09%	2	18,18%	11
2013									
Câmara	17	100%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	17
Senado	2	100%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2
2014									
Câmara	10	100%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	10
Senado	0	-	0	-	0	-	0	-	0
2015 (jan)									
Câmara	0	-	0	-	0	-	0	-	0
Senado	0	-	0	-	0	-	0	-	0
54ª Legislatura									
Câmara	130	94,20%	5	3,62%	1	0,72%	2	1,45%	138
Senado	23	79,31%	2	6,90%	2	6,90%	2	6,90%	29

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 5: Frequência de PL da 54ª Legislatura aprovados em ambas as casas até 31/1/2015

Ano e casa iniciadora	Aprovados em ambas as Casas		Total de PL apresentados
2011 (fev-dez)			
Câmara	69	2,24%	3.081
Senado	16	2,22%	722
2012			
Câmara	42	2,28%	1.841
Senado	11	2,50%	440
2013			
Câmara	17	0,81%	2.107
Senado	2	0,39%	513
2014			
Câmara	10	0,77%	1.298
Senado	0	0,00%	398
2015 (jan)			
Câmara	0	0,00%	3
Senado	0	0,00%	0
54ª Legislat.			
Câmara	138	1,66%	8.330
Senado	29	1,40%	2.073

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 6: Frequência de PL da 54ª Legislatura aprovados em ambas as casas até 31/1/2015, por autor

Ano e casa iniciadora/autoria	Aprovados em ambas as Casas		Total de PL apresentados
2011 (fev-dez)			
Autoria de Deputado/Comissão da CD	29	0,96%	3.023
Autoria do Executivo	19	63,33%	30
Autoria do Judiciário	17	80,95%	21
Autoria do MPU	3	50,00%	6
Autoria do TCU	1	100%	1
Total de PL iniciados na Câmara	69	2,24%	3.081
Total de PL iniciados no Senado¹	16	2,22%	722
Autoria Parlamentar²	45	1,20%	3.745
Autoria Extraparlamentar³	40	68,97%	58
2012			
Autoria de Deputado/Comissão da CD	7	0,39%	1.795
Autoria do Executivo	14	70,00%	20
Autoria do Judiciário	18	81,82%	22
Autoria do MPU	3	75,00%	4
Autoria do TCU	0	-	0
Total de PL iniciados na Câmara	42	2,28%	1.841
Total de PL iniciados no Senado¹	11	2,50%	440
Autoria Parlamentar²	18	0,81%	2.235
Autoria Extraparlamentar³	35	76,09%	46
2013			
Autoria de Deputado/Comissão da CD	2	0,10%	2.062
Autoria do Executivo	12	38,71%	31
Autoria do Judiciário	3	25,00%	12
Autoria do MPU	0	0,00%	2
Autoria do TCU	0	-	0
Total de PL iniciados na Câmara	17	0,81%	2.107

Total de PL iniciados no Senado¹	2	0,39%	513
Autoria Parlamentar²	4	0,16%	2.575
Autoria Extraparlamentar³	15	33,33%	45
2014			
Autoria de Deputado/Comissão da CD	1	0,08%	1.257
Autoria do Executivo	0	0,00%	7
Autoria do Judiciário	8	26,67%	30
Autoria do MPU	1	33,33%	3
Autoria do TCU	0	0,00%	1
Total de PL iniciados na Câmara	10	0,77%	1.298
Total de PL iniciados no Senado¹	0	0,00%	398
Autoria Parlamentar²	1	0,06%	1.655
Autoria Extraparlamentar³	9	21,95%	41
2015 (jan)			
Autoria de Deputado/Comissão da CD	0	-	0
Autoria do Executivo	0	-	0
Autoria do Judiciário	0	0,00%	3
Autoria do MPU	0	-	0
Autoria do TCU	0	-	0
Total de PL iniciados na Câmara	0	-	0
Total de PL iniciados no Senado¹	0	0,00%	0
Autoria Parlamentar²	0	-	0
Autoria Extraparlamentar³	0	0,00%	3
54ª Legislatura			
Autoria de Deputado/Comissão da CD	39	0,48%	8.137
Autoria do Executivo	45	51,14%	88
Autoria do Judiciário	46	54,12%	88
Autoria do MPU	7	46,67%	15
Autoria do TCU	1	50,00%	2
Total de PL iniciados na Câmara	138	1,66%	8.330
Total de PL iniciados no Senado¹	29	1,40%	2.073
Autoria Parlamentar²	68	0,67%	10.210
Autoria Extraparlamentar³	99	51,30%	193

¹ PL de autoria de Senador/Comissão do SF

² Soma dos PL de autoria de Deputado, Senador e Comissão da CD e do SF

³ Soma dos PL de autoria de Executivo, Judiciário, MPU e TCU

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 7: Frequência de PL da 54ª Legislatura aprovados por ambas as Casas até 31/1/2015, por conteúdo

Ano e casa iniciadora	Aprovados nas duas Casas	
2011 (fev-dez)		
Câmara		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	12	17,39%
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	34	49,28%
Políticas públicas	23	33,33%
Total da Câmara	69	100%
Senado		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	1	6,25%
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	1	6,25%
Políticas públicas	14	87,50%
Total do Senado	16	100%
2012		
Câmara		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	4	9,52%

Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	33	78,57%
Políticas públicas	5	11,90%
Total da Câmara	42	100%
Senado		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	1	9,09%
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	1	9,09%
Políticas públicas	9	81,82%
Total do Senado	11	100%
2013		
Câmara		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	1	5,88%
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	12	70,59%
Políticas públicas	4	23,53%
Total da Câmara	17	100%
Senado		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	1	50,00%
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	0	0,00%
Políticas públicas	1	50,00%
Total do Senado	2	100%
2014		
Câmara		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	1	10,00%
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	9	90,00%
Políticas públicas	0	0,00%
Total da Câmara	10	100%
Senado		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	0	-
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	0	-
Políticas públicas	0	-
Total do Senado	0	-
2015 (jan)		
Câmara		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	0	-
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	0	-
Políticas públicas	0	-
Total da Câmara	0	-
Senado		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	0	-
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	0	-
Políticas públicas	0	-
Total do Senado	0	-
54ª Legislatura		
Câmara		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	18	13,04%
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	88	63,77%
Políticas públicas	32	23,19%
Total da Câmara	138	100%
Senado		
Matéria simbólica ou de caráter concreto	3	10,34%
Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos	2	6,90%
Políticas públicas	24	82,76%
Total do Senado	29	100%

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 8: Frequência de PL de origem parlamentar da 54ª Legislatura aprovados em ambas as casas até 31/1/2015

Ano e autoria parlamentar	Aprovados em ambas as Casas		Total de PL apresentados
2011 (fev-dez)			
Deputado/Comissão da CD	29	0,96%	3.023
Senador/Comissão do SF	16	2,22%	722
2012			
Deputado/Comissão da CD	7	0,39%	1.795
Senador/Comissão do SF	11	2,50%	440
2013			
Deputado/Comissão da CD	2	0,10%	2.062
Senador/Comissão do SF	2	0,39%	513
2014			
Deputado/Comissão da CD	1	0,08%	1.257
Senador/Comissão do SF	0	0,00%	398
2015 (jan)			
Deputado/Comissão da CD	0	-	0
Senador/Comissão do SF	0	0,00%	0
54ª Legislatura			
Deputado/Comissão da CD	39	0,48%	8.137
Senador/Comissão do SF	29	1,40%	2.073

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 9: Frequência de PL de origem parlamentar da 54ª Legislatura aprovados em ambas as casas até 31/1/2015, por conteúdo

Ano e autoria parlamentar	Matéria simbólica ou de caráter concreto		Criação, alteração ou extinção de cargos ou órgãos públicos		Políticas públicas		Total de PL aprovados em ambas as Casas
2011 (fev-dez)							
Deputado/Comissão da CD	11	37,93%	2	6,90%	16	55,17%	29
Senador/Comissão do SF	1	6,25%	1	6,25%	14	87,50%	16
2012							
Deputado/Comissão da CD	4	57,14%	0	0,00%	3	42,86%	7
Senador/Comissão do SF	1	9,09%	1	9,09%	9	81,82%	11
2013							
Deputado/Comissão da CD	0	0,00%	0	0,00%	2	100%	2
Senador/Comissão do SF	1	50,00%	0	0,00%	1	50,00%	2
2014							
Deputado/Comissão da CD	1	100%	0	0,00%	0	0,00%	1
Senador/Comissão do SF	0	-	0	-	0	-	0
2015 (jan)							
Deputado/Comissão da CD	0	-	0	-	0	-	0
Senador/Comissão do SF	0	-	0	-	0	-	0
54ª Legislatura							
Deputado/Comissão da CD	16	41,03%	2	5,13%	21	53,84%	39
Senador/Comissão do SF	3	10,34%	2	6,90%	24	82,76%	29

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 10: Situação em 31/1/2015 dos PLs da 54ª Legislatura, de autoria de Deputado ou Senador, aprovados na casa iniciadora, por autoria da situação ou da oposição

Ano, casa iniciadora e autoria	Tramitando na casa revisora		Arquivados na casa revisora		Devolvidos à casa iniciadora e nela tramitando		Transformados em lei		Vetados totalmente		Total de PL aprovados na casa iniciadora
2011 (fev-dez)											
Câmara											
Situação	26	48,15%	2	3,70%	3	5,56%	22	40,74%	1	1,85%	54
Oposição	7	50,00%	1	7,14%	1	7,14%	4	28,57%	1	7,14%	14
Total da CD	33	48,53%	3	4,41%	4	5,88%	26	38,24%	2	2,94%	68
Senado											
Situação	106	75,18%	20	14,18%	1	0,71%	12	8,51%	2	1,42%	141
Oposição	19	90,48%	1	4,76%	0	0,00%	1	4,76%	0	0,00%	21
Total do SF	125	77,16%	21	12,96%	1	0,62%	13	8,02%	2	1,23%	162
2012											
Câmara											
Situação	23	71,88%	0	0,00%	2	6,25%	7	21,88%	0	0,00%	32
Oposição	3	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	3
Total da CD	26	74,29%	0	0,00%	2	5,71%	7	20,00%	0	0,00%	35
Senado											
Situação	46	83,64%	2	3,64%	0	0,00%	5	9,09%	2	3,64%	55
Oposição	13	92,86%	0	0,00%	0	0,00%	1	7,14%	0	0,00%	14
Total do SF	59	85,51%	2	2,90%	0	0,00%	6	8,70%	2	2,90%	69
2013											
Câmara											
Situação	17	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	17
Oposição	1	50,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	50,00%	0	0,00%	2
Total da CD	18	94,74%	0	0,00%	0	0,00%	1	5,26%	0	0,00%	19
Senado											
Situação	21	87,50%	2	8,33%	0	0,00%	1	4,17%	0	0,00%	24
Oposição	7	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	7
Total do SF	28	90,32%	2	6,45%	0	0,00%	1	3,23%	0	0,00%	31
2014											
Câmara											
Situação	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
Oposição	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	1
Total da CD	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	1
Senado											
Situação	2	-	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2
Oposição	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
Total do SF	2	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2
2015 (jan)											
Câmara											
Situação	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
Oposição	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
Total da CD	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
Senado											
Situação	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
Oposição	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
Total do SF	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
54ª Leg.											
Câmara											
Situação	66	64,08%	2	1,94%	5	4,85%	29	28,16%	1	0,97%	103
Oposição	11	55,00%	1	5,00%	1	5,00%	6	30,00%	1	5,00%	20
Total da CD	77	62,60%	3	2,44%	6	4,88%	35	28,46%	2	1,63%	123
Senado											

Situação	175	78,83%	24	10,81%	1	0,45%	18	8,11%	4	1,80%	222
Oposição	39	92,86%	1	2,38%	0	0,00%	2	4,76%	0	0,00%	42
Total do SF	214	81,06%	25	9,47%	1	0,38%	20	7,58%	4	1,52%	264

Fontes: Sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.