

O Senado frente às propostas da Câmara dos Deputados no bicameralismo brasileiro

The Senate facing the proposals of the Chamber of Deputies in Brazilian bicameralism

Bruno de Castro Rubiatti

Resumo

O Brasil adota um sistema bicameral considerado forte, isto é, conjuga incongruência com simetria. Assim, é esperado algum grau de desacordo entre as câmaras, reforçando o papel de controle mútuo do sistema. Um projeto deve tramitar por ambas as casas para ser aprovado. Dessa forma, o sistema de resolução de conflitos no Brasil é fortemente simétrico: ambas as câmaras podem iniciar um projeto e têm que ser favoráveis para que um deles seja aprovado. Quando a câmara revisora apresenta desacordo parcial com o projeto da câmara de origem (emenda ou substitutivo), a palavra final sobre o mesmo cabe à câmara de origem. Esse artigo busca avaliar o papel de revisor do Senado, observando qual o destino e o tempo de tramitação em revisão dos projetos iniciados pelos deputados que entraram no Senado entre os anos de 1999-2014. A partir desses dados, é possível observar a estratégia dos Senadores frente aos deputados no processo legislativo, observando a retenção de projetos que ocorre nessa câmara.

Palavras-chave

Senado; Câmara Revisora; Processo Legislativo.

Abstract

Brazilian bicameral system is considered strong once combines incongruence with symmetry. Some degree of disagreement between the chambers is expected because of this, reinforcing the mutual control role of the system. A project must process by both houses to be approved. So, the system of conflict resolution in Brazil is strongly symmetrical: both chambers can initiate a project and have to be favorable for one of them to be approved. When the camera has partial disagreement with the project of the original camera (amendment or replacement), the final word fits the original camera. This article seeks to evaluate the role of the reviewer of the Senate, noting the destination and time in review of the projects initiated by the deputies who entered the Senate between 1999 and 2014. From these data it is possible to observe the Senators' strategy against the deputies in the legislative process, seeing the retention of projects that take place in this chamber.

Keywords

Senate; Review Chamber; Legislative Process.

Introdução

O Brasil adota um sistema bicameral classificado como forte, ou seja, que conjuga simetria e incongruência. É classificado como simétrico um sistema bicameral onde ambas as casas gozam de igual ou semelhante capacidade de participação no processo decisório¹. Já a questão da incongruência está ligada a forma de seleção dos membros que compõem as diferentes câmaras, sendo considerados incongruentes os sistemas bicamerais onde há diferenciação na forma de escolha dos corpos legislativos² (LLANOS, 2002; LLANOS e NOLTE, 2003; RUBIATTI, 2017).

Apesar dessa característica do sistema bicameral adotado no país, os estudos legislativos brasileiros ainda se centram nas análises da Câmara dos Deputados, relegando o Senado a um papel secundário. Nos últimos anos, um conjunto de trabalhos sobre o Senado e seu papel no processo decisório tem surgido (ARAÚJO, 2008 e 2014; BACKES, 2008; BOHN, 2008; LEMOS, 2008; LEMOS e LLANOS, 2008; LEMOS e RANINCHESKI, 2008; LLANOS, 2002; LLANOS e NOLTE 2003; LLANOS e SANCHÉZ, 2008; NEIVA, 2008, 2010 e 2011; NEIVA e IZUME, 2012; NEIVA e SOARES, 2013; RICCI, 2008; RUBIATTI, 2015 e 2017), cobrindo diversas temáticas: características de gênero, idade, produção, organização, composição partidária, características sociais e econômicas dos senadores, diferenças regionais, produção legislativa do Senado e sua temática e abrangência. Esse artigo

¹ Para classificar os sistemas bicamerais das Américas, Llanos e Nolte (2003) apontam seis dispositivos institucionais que reforçam a simetria: 1) o Senado pode apresentar projetos de lei, modificar ou negar qualquer legislação; 2) origem indistinta dos projetos de lei em ambas as Câmaras; 3) sistema de resolução de desacordos entre as Câmaras de natureza bicameral; 4) instrumentos de controle do Poder Executivo semelhantes em ambas as Câmaras; 5) participação do Senado em nomeações; e 6) divisão bicameral das tarefas de julgamento político.

² Llanos e Nolte (2003) desagregam essa dimensão em nove dispositivos ou traços institucionais que fomentam a incongruência: 1) representação de interesses provinciais e minoritários na Câmara Alta; 2) representação populacional em ambas as Câmaras, porém com distritos e fórmula eleitoral diferentes; 3) representação de não eleitos; 4) eleições indiretas para senadores; 5) tamanho diferente dos corpos de cada Câmara; 6) mínimo de idade maior para a segunda Câmara; 7) requisitos mínimos de expertise para a Câmara Alta; 8) duração de mandatos diferentes; 9) renovação parcial da Câmara Alta.

visa contribuir com essa bibliografia apontando para o papel revisor exercido pela câmara alta³.

Estudar as estratégias de interação entre a Câmara dos Deputados e o Senado se justifica uma vez que, ao se formar um sistema bicameral incongruente e simétrico, seria esperado que houvesse algum grau de discordância entre as duas câmaras legislativas, já que seus corpos legislativos seriam selecionados de formas diferentes e, ao mesmo tempo, ambas as câmaras apresentariam poderes semelhantes dentro do processo decisório. No caso brasileiro, o sistema de resolução de conflitos intercameral utilizado é o sistema de *navette*. Nesse tipo de sistema, ambas as câmaras teriam que aprovar o projeto em reuniões separadas, não permitindo que nenhuma câmara prevalecesse sobre a outra.

O sistema de *navette* brasileiro se configura da seguinte forma: 1) aprovação na câmara de origem, 2) passagem pela câmara revisora, 3) caso a câmara revisora aprove o texto da câmara de origem, o projeto vai para a sanção presidencial; se a câmara revisora altera o texto original, o texto retorna para a câmara de origem que dará a palavra final (se aprova o seu texto original ou acata as alterações feitas em revisão); por fim, caso o projeto seja rejeitado em revisão, não há possibilidade de insistência pela câmara de origem, sendo o projeto arquivado.

Essa configuração do bicameralismo brasileiro faz com que ocorra um “privilégio da câmara de origem” (BACKES, 2008), isto é, quando há discordância parcial da câmara revisora (emendas ou substitutivos), caberá à câmara de origem decidir qual o texto será aprovado. Todavia, como a capacidade de iniciativa de ambas as câmaras é semelhante, esse “privilégio da câmara de origem” não afetaria a simetria entre as casas, mas garantiria uma vantagem para a câmara de origem (que pode ser tanto o Senado quanto a Câmara dos Deputados). Desta maneira, o “privilégio da Câmara de origem” acaba por criar um desincentivo para a utilização de emendas/substitutivos pela câmara revisora, sendo as outras estratégias mais frequentes na relação entre as casas legislativas.

Neste trabalho será apresentada a produção dos deputados federais em revisão no Senado entre os anos de 1999 e 2014, cobrindo quatro legislaturas distintas e, conseqüentemente, quatro mandatos presidenciais. Esse recorte permite observar as continuidades e mudanças que ocorreram na atuação de câmara revisora do Senado

³ Cabe notar que o Senado Brasileiro não se limita a ser um revisor, apresentando capacidade de iniciativa e aprovação de projetos originados na própria casa. Todavia, essa casa legislativa também exerce um forte papel de revisora dos projetos oriundos da Câmara dos Deputados.

nos últimos anos. No total, 1.662 projetos de deputados iniciaram trâmite em revisão no Senado nesse período. Somado a isso, em 1999 havia 172 projetos de deputados em revisão no Senado há mais de uma legislatura. Com isso, serão analisados 1.834 projetos de deputados revisados no Senado.

Para tanto, a análise será dividida em três partes: 1) será apresentada a análise dos projetos que chegaram a uma decisão na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite em revisão; 2) serão analisados os projetos que passaram mais de uma legislatura em revisão, e, por fim, 3) os dados de todos os projetos dos deputados que passaram por revisão na câmara alta do Congresso brasileiro. Esses projetos serão analisados de acordo com o resultado que obtiveram no processo de revisão pela segunda câmara: a) aprovados (o texto da câmara de origem segue para sanção presidencial); b) rejeitados (a câmara revisora rejeita o projeto, que segue para arquivo); c) emendados ou substitutivos (a câmara revisora altera o projeto que retorna para mais uma rodada de discussão e votação na câmara de origem, que poderá aprovar seu texto original ou o texto com as alterações realizadas pela câmara revisora); d) arquivados por força do regimento (após passar mais de duas legislaturas em revisão sem chegar a nenhum resultado, o projeto segue para arquivo); e) retirados (o autor do projeto o retira do processo decisório); f) prejudicados (quando o objeto do projeto cessou de existir ou quando outro projeto correlato obteve algum resultado, o projeto é declarado prejudicado e segue para arquivo) e g) os que seguem o processo de revisão nessa casa (os que continuam tramitando). A partir desses dados será possível apontar a estratégia de revisão utilizada pelos Senadores e sua capacidade de retenção. Em suma, o papel de ponto de veto do Senado no processo bicameral brasileiro.

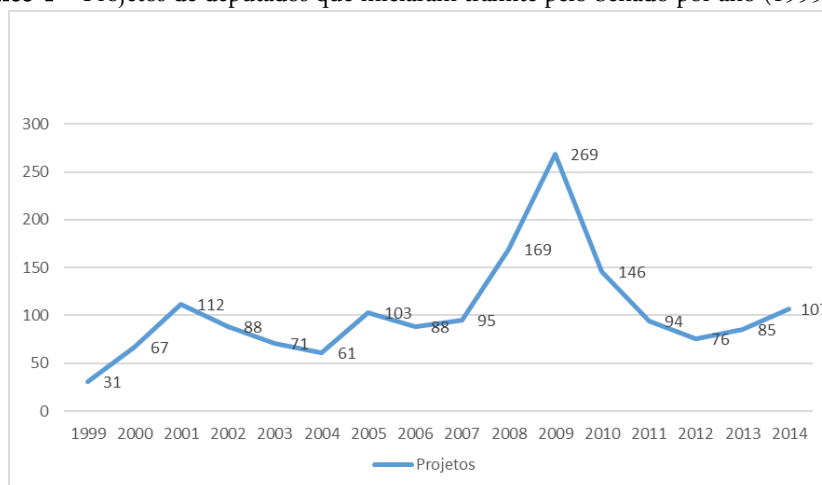
Cabe aqui destacar que nesse artigo, só serão trabalhados os dados referentes aos projetos de Deputados, estando excluídos da análise os projetos do Executivo e de outros órgãos do Estado (os Tribunais Superiores). Essa opção de análise se deve ao fato de que a maior parte dos projetos em revisão no Senado são de origem dos Deputados. Além disso, o objetivo desse trabalho é analisar a relação entre as duas câmaras no processo de revisão, destacando o papel revisor do Senado Federal. Importante frisar também que os resultados aqui apresentados se referem aos obtidos pelos projetos na Câmara Alta, não refletindo o resultado final dos mesmos. Assim, um projeto indicado aqui como aprovado significa que o projeto foi para a sanção

presidencial e não que o projeto efetivamente se transformou em lei⁴, o mesmo valendo para todos os resultados positivos na revisão da câmara alta.

Os projetos dos deputados em revisão no Senado

Um primeiro elemento a se destacar da produção legislativa dos deputados em revisão no Senado é a entrada dos projetos. Como se pode notar no Gráfico 1, não há uma tendência clara no número de projetos por ano. Há um crescimento no número de projetos em revisão, mas esse crescimento não é contínuo: o patamar mais baixo é no primeiro ano do período analisado (1999), com apenas 31 projetos, e o maior patamar é em 2009, com 269. Após esse ano há uma contínua queda até 2012, voltando a aumentar o número de projetos de deputados em revisão em 2013 e 2014.

Gráfico 1 – Projetos de deputados que iniciaram trâmite pelo Senado por ano (1999-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Também é possível notar que nas três primeiras legislaturas (1999-2002, 2003-2006 e 2007-2010) os terceiros anos foram os que atingiram o maior número de projetos em revisão, mas o mesmo não ocorre na última legislatura, onde o último ano é o que apresenta uma maior entrada de projetos de deputados no Senado. Da mesma forma, apenas em duas legislaturas (1999-2002 e 2007-2010) os primeiros anos são os que apresentam uma menor entrada de projetos dos deputados. Desta

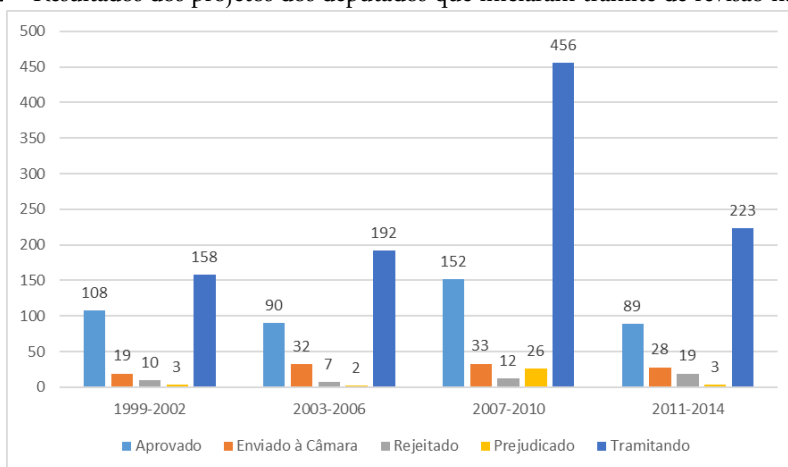
⁴ Para que isso ocorra, o Executivo não pode vetar o projeto ou, em caso de veto, o Congresso terá que derrubar esse veto.

forma, não é possível apontar algum padrão anual das entradas de projetos de deputados em revisão no Senado.

No Gráfico 1, também se destaca os anos de 2008, 2009 e 2010 como os que apresentaram maiores números de projetos em revisão iniciados. De fato, a legislatura que compreende esses anos (2007-2010) é responsável por 41% de todos os projetos iniciados no período aqui analisado (679). Entretanto, essa legislatura apresenta um comportamento atípico em relação às outras analisadas: entre 1999-2002, foram iniciados 298 projetos (18% do total), 2003-2006 tiveram 323 (19%) e 2011-2014 foram 362 (22%). Desta forma, é possível notar um contínuo crescimento de projetos de deputados em revisão no Senado, crescimento esse que tem um salto entre 2007-2010, mas que retorna a patamares “normais” após essa legislatura. Em outras palavras, com exceção de 2007-2010, há uma distribuição mais equilibrada entre as legislaturas, apontando para um crescimento no decorrer do tempo.

Os Gráficos 2 e 3 apresentam os resultados dos projetos iniciados por legislatura. Cabe destacar que esses resultados se referem ao status desses projetos no final da legislatura em que iniciaram seu trâmite no Senado. Desta forma, os projetos que terminam a legislatura sem nenhum resultado (classificados como “tramitando”), não estão computados na legislatura posterior, uma vez que esses projetos serão analisados na seção seguinte, como projetos que tiveram mais de uma legislatura como tempo de revisão.

Gráfico 2 – Resultados dos projetos dos deputados que iniciaram trâmite de revisão na legislatura

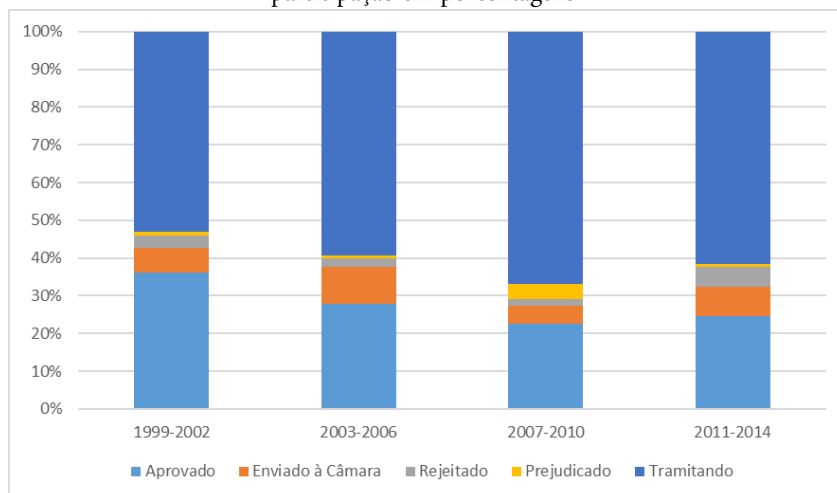


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Ao se olhar para os números totais, nota-se que em todas as legislaturas a maior parte dos projetos não chega a um resultado final: dos 1.662 projetos de deputados que iniciaram sua revisão no Senado entre 1999 e 2014, 1.029 passaram mais de uma legislatura tramitando na câmara alta, ou seja, 61,9% dos projetos. Desses 1.029 projetos, 456 são de apenas uma legislatura (2007-2010), mas como o Gráfico 3 mostra, em todas as legislaturas mais da metade dos projetos em revisão iniciados não chegam a um resultado na mesma legislatura⁵.

Em outras palavras, mais da metade dos projetos dos deputados passam mais de uma legislatura em revisão no Senado. Assim, pode-se notar que uma das estratégias de retenção utilizadas pelos senadores é o prolongamento do tempo de tramitação dos projetos aprovados pela Câmara dos Deputados. Se o fator tempo é relevante para o processo político, é possível afirmar que a câmara alta o utiliza no processo de retenção dos projetos dos deputados.

Gráfico 3 – Resultados dos projetos dos deputados que iniciaram trâmite de revisão na legislatura: participação em porcentagens



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

O segundo maior resultado é o de aprovações. Cabe aqui notar que estamos classificando como “aprovados” os projetos que não sofreram modificações no processo de revisão e foram enviados para a sanção presidencial, ou seja, os projetos em que não há discordância entre as câmaras. Nesse caso, foram aprovados 439

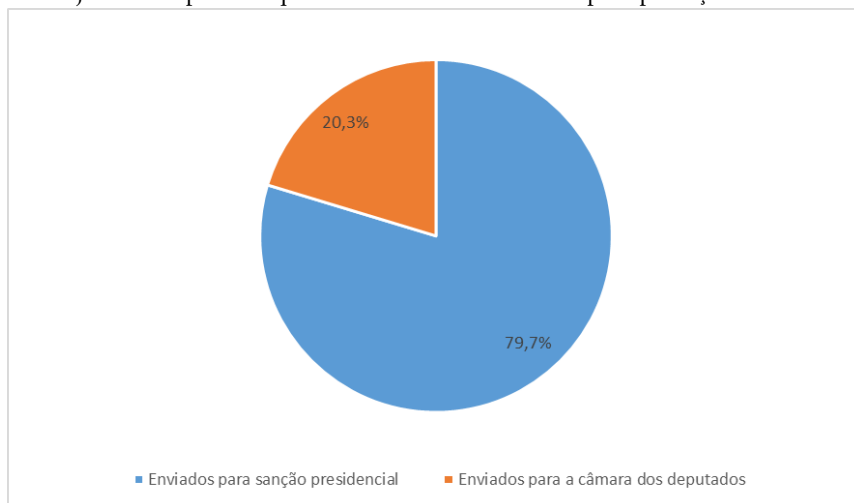
⁵ 53% em 1999-2002, 59,4% em 2002-2006, 67,2% em 2007-2010 e 61,6% em 2011-2014.

projetos ou 26,4% do total. Também há variação entre as legislaturas, ficando os projetos aprovados entre 22,4 e 36,2%. Importante notar que a participação dos projetos de deputados aprovados na mesma legislatura em que iniciaram sua revisão no Senado apresenta uma diminuição no decorrer do período: de 36,2% em 1999-2002, chegando ao seu ponto mais baixo (22,4%) entre 2007-2010, mas com uma pequena recuperação entre 2011-2014 (24,6%).

Outro resultado que indica a continuidade do processo legislativo intercameral foi aqui chamado de “enviado à câmara”. Nesse caso, estão incluídos os projetos que foram modificados (emendados e substitutivos) pela câmara revisora e retornaram para a câmara de origem, que terá a palavra final sobre esses projetos. É nesses casos que o “privilégio da câmara de origem” se realiza: ao retornar para a câmara de origem (no caso, a Câmara dos Deputados), caberá a ela dar a “palavra final” sobre o projeto, isto é, se aprova seu texto original ou o modificado pela câmara revisora (BACKES, 2008, p. 69). Dos 1.662 projetos de deputados iniciados entre 1999 e 2014 apenas 112, ou 6,7%, tiveram esse destino na mesma legislatura em que iniciaram seu processo de revisão. A pouca utilização desse recurso pode ser vista como indicativo de uma estratégia dos senadores para evitar o referido privilégio da câmara de origem.

Por fim, os dois últimos resultados se referem à retenção. Apenas 48 (2,9%) projetos foram rejeitados na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite de revisão no Senado e 34 foram declarados prejudicados (2,0%) na mesma situação.

Gráfico 4 – Projetos de deputados que continuaram seu trâmite após aprovação em revisão no Senado

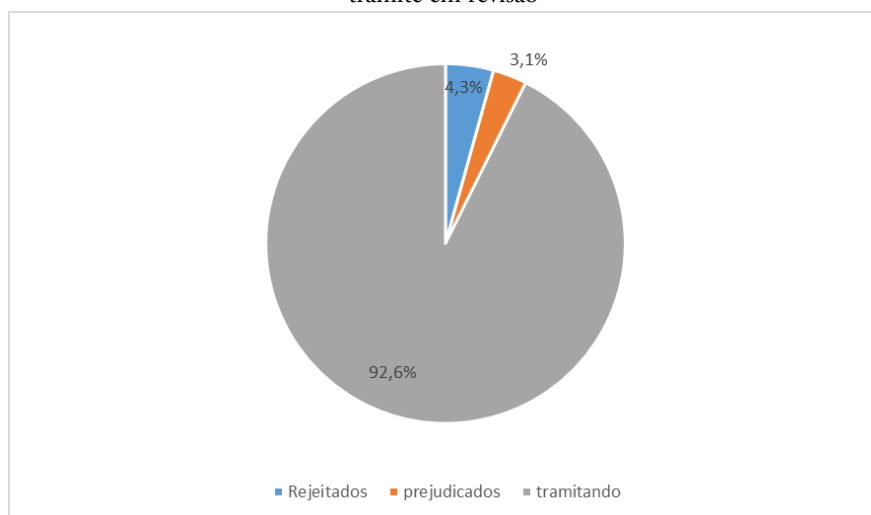


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

O Gráfico 4 apresenta os resultados dos projetos que continuaram seu trâmite intercameral, ou seja, os projetos que foram enviados para sanção presidencial ou retornaram para a Câmara dos Deputados. Ambos os resultados podem ser vistos como positivos: no primeiro caso, há completo acordo entre as maiorias de ambas as casas e, desta forma, o projeto segue para a avaliação do Executivo; da mesma forma, há algum grau de acordo quando o projeto retorna para a Câmara dos Deputados, neste caso, os senadores propõem alguma modificação no projeto original e estas modificações serão tratadas pela câmara baixa, que poderá acatar as modificações ou insistir no texto original. Dessa forma, as discordâncias entre as câmaras podem ser pontuais e se confirmará o privilégio da câmara de origem.

Nesse caso, o que podemos notar é que, no que tange a continuidade do processo legislativo intercameral, é mais comum o aprovar os projetos dos deputados sem alterá-los: 80% dos projetos de deputados que tiveram resultado positivo na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite em revisão foram enviados para a sanção presidencial, ou seja, foram aprovados pelo Senado. Em contrapartida, apenas 20% desses mesmos projetos foram alterados e retornaram para a câmara de origem. Desta forma, ao se tratar de projetos que tiveram resultado positivo na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite em revisão, pode-se notar que o principal resultado é a aprovação sem modificação.

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



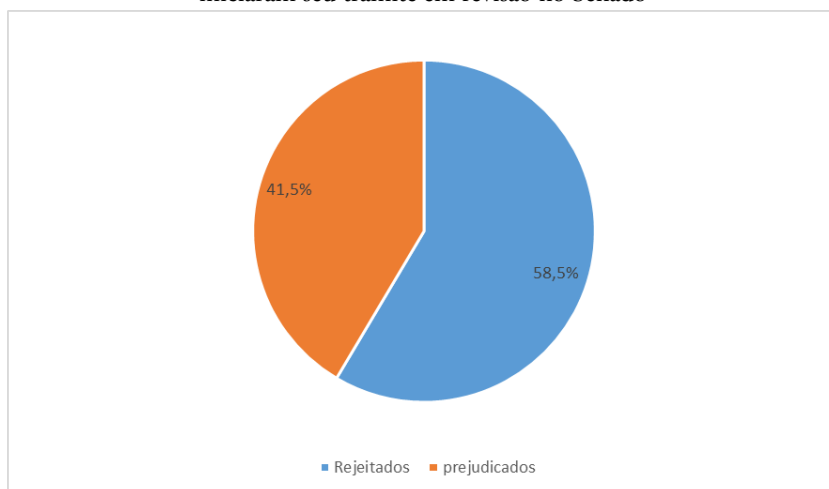
Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Entretanto, como dito anteriormente, não é a maioria dos projetos de deputados que chega a um resultado positivo na mesma legislatura em que iniciou a revisão: apenas 33,2%. Desta forma, 66,8% dos projetos dos deputados ficam retidos na Câmara dos Deputados na legislatura em que iniciaram seu trâmite em revisão. Entretanto, a maior parte desses projetos não ficam retidos de forma definitiva, podendo ser aprovados em legislaturas posteriores, ou seja, continuam tramitando no Senado. Desta forma, foram considerados retidos na mesma legislatura em que iniciaram a revisão, os projetos de deputados que, ao final da legislatura, se encontravam prejudicados, rejeitados e os que ainda estavam tramitando. Como se pode notar no Gráfico 5, 92,6% dos projetos retidos na mesma legislatura que iniciaram o trâmite não tiveram nenhum resultado, continuando sua revisão nas legislaturas posteriores. Apenas 4,3% dos projetos foram efetivamente rejeitados e enviados ao arquivo e 3,1% foram considerados prejudicados.

De todos esses projetos, apenas os projetos rejeitados e prejudicados são efetivamente retidos e arquivados na câmara alta, ou seja, têm seu trâmite concluído na casa revisora. Desta forma, cabe notar que o volume de projetos que tem esses dois resultados negativos é baixo: eles representam apenas 4,9% do total de projetos de deputados e 7,4% dos projetos retidos na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite em revisão.

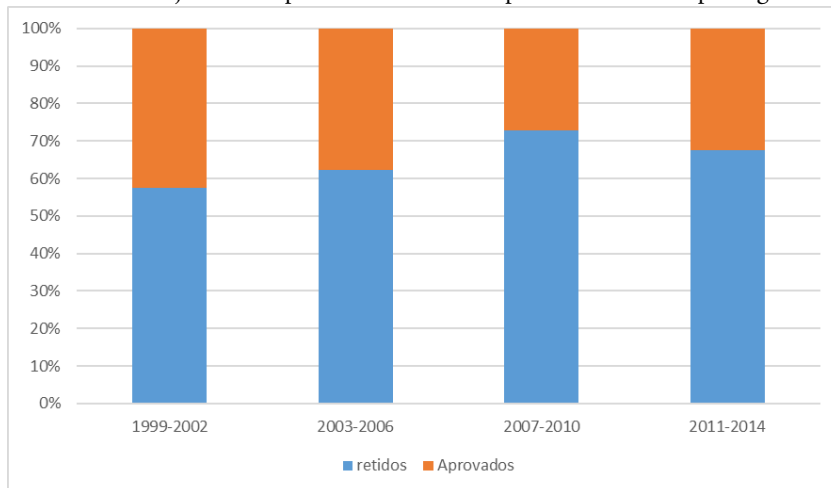
Todavia, esses dois resultados representam a retenção final de um projeto, ou seja, ambos levam ao arquivamento do projeto e finalização do trâmite intercameral. No caso da rejeição, a câmara alta discorda do projeto dos deputados e, como não há possibilidade de insistência da câmara de origem, o projeto segue direto para arquivo. Já quando o projeto é considerado prejudicado, o motivo de sua existência cessou ou outro projeto sobre a mesma matéria foi aprovado, o que também acarreta o arquivamento do projeto. Assim, ambos significam que o trâmite do projeto foi finalizado na câmara revisora, mas apenas os rejeitados tiveram efetivamente um posicionamento contrário da câmara revisora.

Gráfico 6 – Projetos de deputados que tiveram retenção conclusiva na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite em revisão no Senado



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Ao observarmos apenas esses dois resultados, vemos que há uma distribuição mais equilibrada entre eles, com vantagem da rejeição: 58,5% são rejeitados e 41,5% são prejudicados. Entretanto, como dito antes, poucos são os projetos que obtêm esses resultados na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite em revisão, mostrando que a retenção de projetos se dá significativamente por alongar o tempo de tramitação, isto é, manter um projeto em revisão por mais de uma legislatura, lembrando que o regimento interno indica que há limite de tempo para um projeto ficar em revisão e, ao terminar esse tempo, o projeto irá para arquivo. Desta forma, aumentar o tempo de tramitação aumenta a retenção de projetos não apenas ao se olhar os resultados da mesma legislatura, mas também possibilita o arquivamento dos projetos por força regimental, o que será tratado na seção seguinte.

Gráfico 7 – Projetos de deputados em revisão: aprovados e retidos por legislatura

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

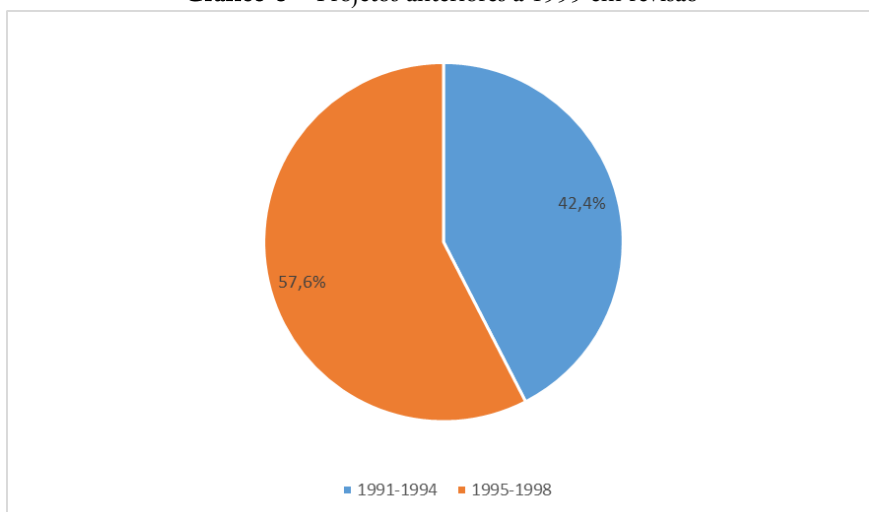
Por fim, ao se observar a retenção por Legislatura, também é possível notar que em todas elas mais da metade dos projetos são retidos. Desta forma, como mostra o Gráfico 7, por volta de 30% a 40% dos projetos chegam a um resultado positivo (são aprovados ou emendados e retornam para a Câmara dos Deputados), ficando a maior parte dos projetos de deputados retidos por mais de uma legislatura em revisão. Em suma, o Senado brasileiro apresenta uma forte capacidade de retenção no processo legislativo bicameral. Apesar de forte, essa retenção não indica que a câmara alta seja qualificada como obstáculo intransponível para os projetos dos deputados. Além disso, a análise apenas dos resultados na mesma legislatura não apresenta o quadro completo: como a maior parte dos projetos retidos continuam tramitando na Câmara Alta, cabe analisar os resultados obtidos em legislatura posterior, o que será feito na seção seguinte.

Os projetos de deputados em revisão no Senado por mais de uma Legislatura

Ao se tratar dos projetos que passaram mais de uma legislatura tramitando, cabe notar que no início do período estudado, havia 162 projetos anteriores a 1999 que se encontravam em revisão. Desses projetos, 57,6% eram da legislatura imediatamente anterior (1995-1998) e o restante (42,4%) do período 1991-1994, como pode-se observar no Gráfico 8. Importante destacar que regimentalmente, um projeto em revisão deverá tramitar por até dois períodos legislativos e, se não obtiver

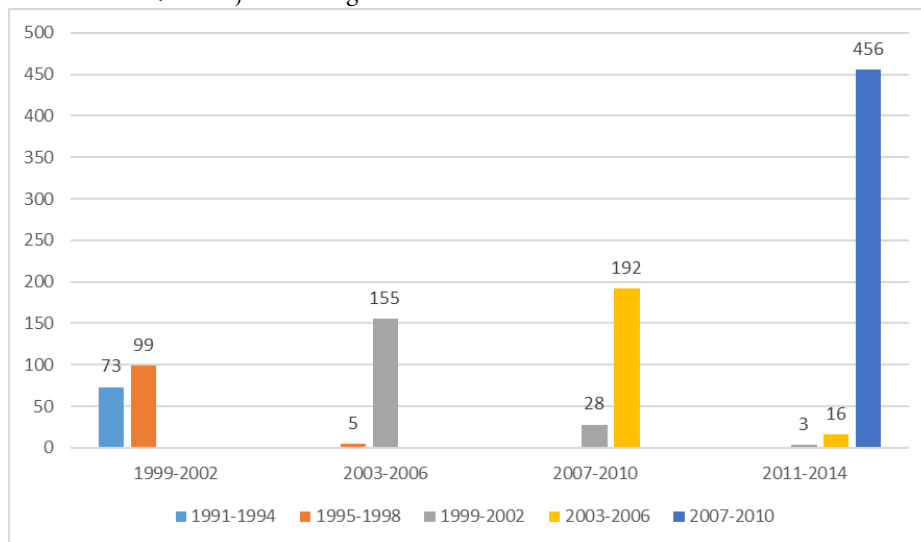
nenhuma conclusão, ele será arquivado por força do regimento (BRASIL, 2007). Por esse motivo, apenas projetos de 1991-1994 e 1995-1998 aparecem tramitando em 1999-2002 como sendo de legislaturas anteriores. Porém, após o arquivamento por força de regimento, é possível, mediante apresentação de requerimento pelos senadores, desarquivar os projetos, que terão o período de mais uma legislatura para terem seu trâmite concluído, caso contrário, serão arquivados em definitivo.

Gráfico 8 – Projetos anteriores a 1999 em revisão



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

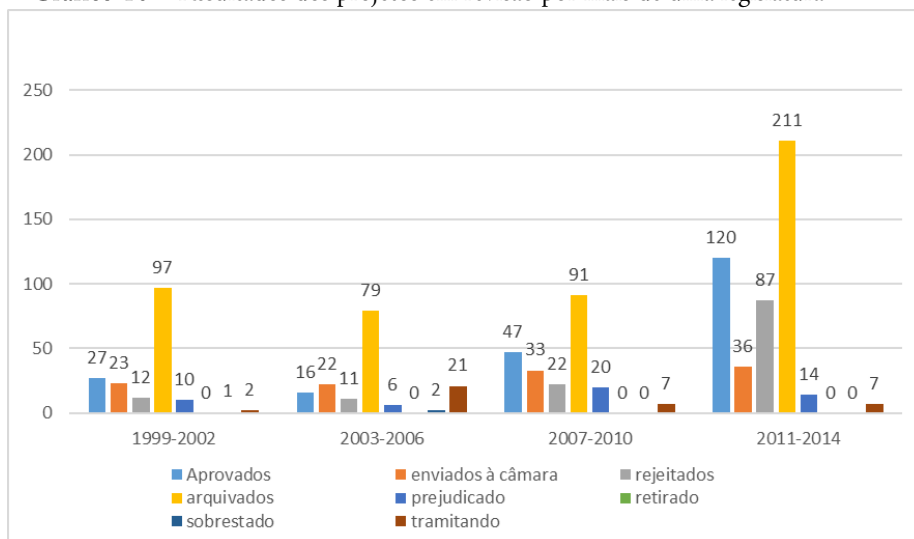
O Gráfico 9 mostra o número de projetos de legislaturas anteriores ainda em trâmite para cada período legislativo analisado. Como se pode notar, as duas últimas legislaturas (2007-2010 e 2011-2014) são as que apresentam maior acúmulo de projetos de legislaturas anteriores. Desta forma, fica claro que o grande crescimento de projetos que iniciaram seu trâmite em revisão no período 2007-2010 não chegou a uma resolução, passando para a legislatura seguinte: dos 679 projetos, 456 não tiveram um resultado na mesma legislatura.

Gráfico 9 – Projetos de Legislaturas anteriores em revisão no Senado

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Apresentadas essas informações sobre os projetos que tiveram trâmites mais longos que uma legislatura em revisão, cabe apontar os resultados desses projetos de lei. Como se pode notar no Gráfico 10, a maior parte dos projetos que passam mais de uma legislatura em revisão no Senado acabam sendo arquivados por força do regimento. Desta forma, observa-se que ao passar mais de uma legislatura em revisão, os projetos apresentam menor probabilidade de serem aprovados.

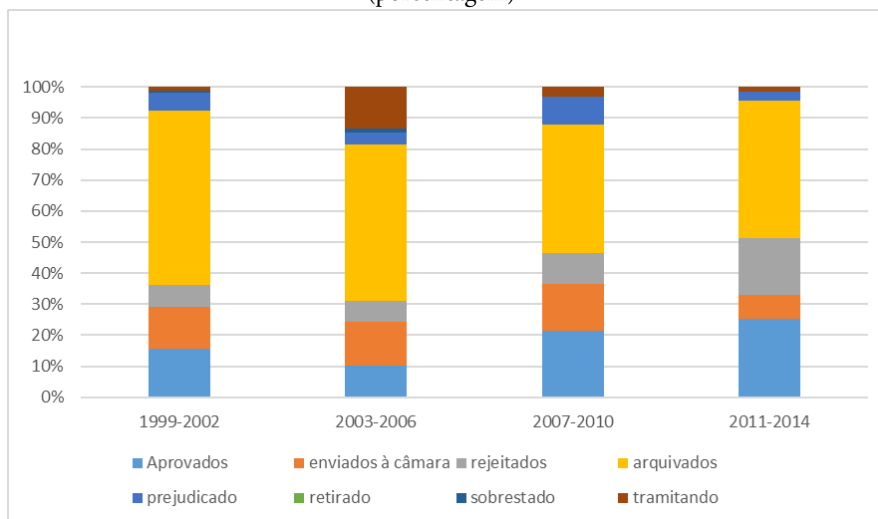
Ainda assim, não é possível afirmar que passar mais de uma legislatura significaria uma impossibilidade de aprovação dos projetos dos deputados em revisão no Senado, o que se pode constatar pelos 210 projetos aprovados nessas condições e pelos 114 projetos emendados/substitutivos que retornaram para a Câmara dos Deputados.

Gráfico 10 – Resultados dos projetos em revisão por mais de uma legislatura

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Ainda assim, a partir do Gráfico 11 pode-se notar que a maior parte dos projetos em revisão que passaram mais de uma legislatura em trâmite acaba retida na câmara alta: somados, os aprovados (enviados para a sanção presidencial) e os enviados à câmara (emendados/substitutivos) não se atingem 40% dos projetos por legislatura. Assim, é possível afirmar que a maior parte desses projetos ficam retidos na câmara alta, sendo que a categoria que mais se destaca é o arquivamento por força do regimento, ou seja, não é efetivamente uma rejeição do projeto, mas sim um prolongamento da tramitação até que ele seja arquivado pela passagem do tempo. Em suma, uma não decisão. A rejeição propriamente dita representa uma parcela pequena dos resultados, ficando atrás do arquivamento por força do regimento, da aprovação e envio para sanção presidencial. Além disso, em três das quatro legislaturas estudadas, a rejeição também apresenta uma frequência menor que o emendamento/substitutivo.

Essas informações reforçam a imagem de que a retenção de projetos por parte da Câmara revisora se dá mais por não-decisão do que por uma rejeição efetiva dos projetos oriundos da Câmara dos Deputados, ou seja, o arquivamento é a estratégia mais utilizada na retenção de projetos que passam mais de uma legislatura em trâmite.

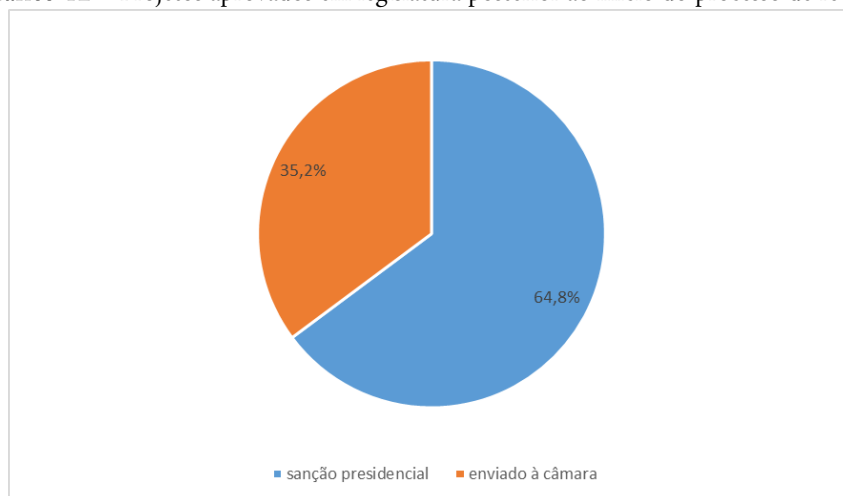
Gráfico 11 – Resultados dos projetos que passaram mais de uma legislatura em revisão: participação (porcentagem)

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Feitas essas considerações, cabe apontar quais são as estratégias utilizadas para dar continuidade no processo de tramitação dos projetos dos Deputados Federais. Como dito anteriormente, duas estratégias podem ser utilizadas: 1) a aprovação do texto da Câmara dos Deputados, o que encerra o processo bicameral, enviando o projeto para sanção do Executivo; e 2) o emendamento, que faz o projeto retornar para outra rodada de discussão na Câmara dos Deputados, dando continuidade ao processo bicameral.

Dessas possibilidades, a segunda ativaría o “privilégio da câmara de origem”, permitindo que os deputados federais possam escolher entre seu texto original – ignorando as alterações feitas pela câmara revisora – ou o texto saído da revisão feita pelo Senado – acatando as posições expressas pelos senadores. Como dito anteriormente, esse “privilégio da câmara de origem” pode criar um desincentivo para a sua utilização, ou seja, não seria a estratégia mais utilizada no sistema bicameral brasileiro. Os dados apresentados até o momento apontam nessa direção: dentre os projetos que não são retidos na câmara revisora, apenas 20% são enviados para a câmara de origem. Algo semelhante ocorre com os projetos que passaram mais de um período legislativo em revisão, 35,2% dos projetos não retidos foram enviados para a câmara de origem, logo a maioria (64,8%) segue direto para a sanção presidencial.

Gráfico 12 – Projetos aprovados em legislatura posterior ao início do processo de revisão

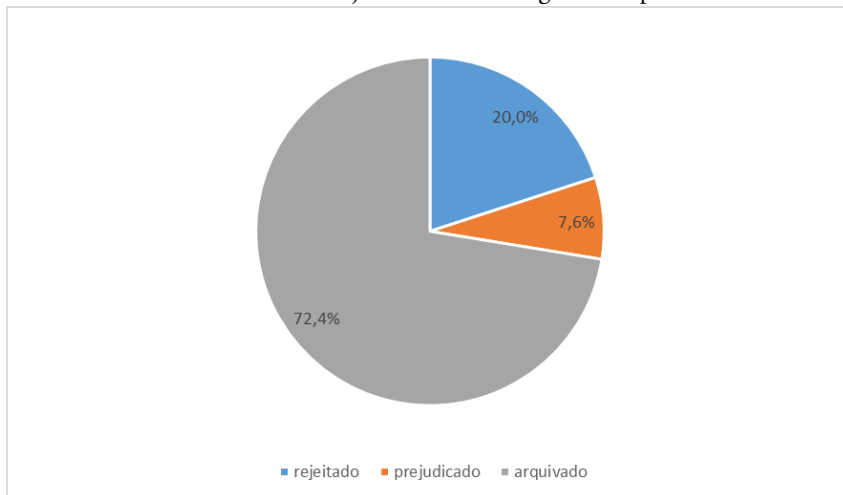


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Outro ponto a se destacar são os projetos que passaram mais de uma legislatura em revisão e foram retidos no Senado. Como apontado anteriormente, a maior parte dos projetos foram arquivados por força do regimento. O segundo maior resultado é a rejeição, por fim aparecem os projetos prejudicados.

Sobre essa última categoria, cabe notar que um projeto é classificado pelo Regimento Interno do Senado Federal como prejudicado por dois motivos: 1) se houver perdido a oportunidade – ou seja, cessou o motivo que a justificava e 2) segundo, se outra matéria correlata foi aprovada ou rejeitada. Em ambos os casos, a proposta será definitivamente arquivada. Assim como o arquivamento por força do regimento, os projetos prejudicados também não necessitam de uma votação negativa no Senado para ficarem retidos, ou seja, também é uma retenção por não decisão.

Sendo assim, 80% dos projetos que passaram mais de uma legislatura em revisão são retidos por não decisão, ficando apenas 20% retidos por rejeição propriamente dita. Desta forma, as estratégias de retenção parecem se relacionar fortemente com a não decisão e a passagem de legislaturas em revisão: como apontado na primeira seção desse artigo, mais da metade dos projetos iniciados não chegam a um resultado na mesma legislatura em que começam seu trâmite de revisão no Senado; somado a isso, mais da metade desses projetos são retidos nas legislaturas posteriores e essa retenção se dá por não-decisão, em especial o arquivamento por força do regimento.

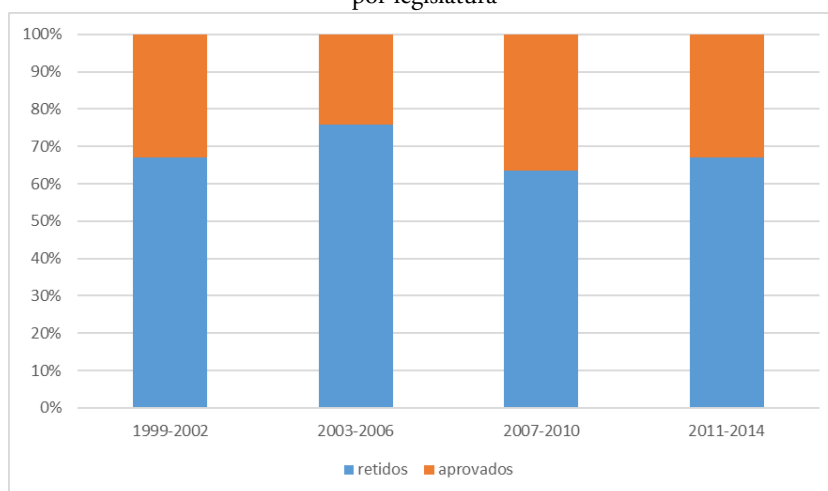
Gráfico 13 – Projetos retidos em legislaturas posteriores

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Por fim, uma última informação sobre os projetos que passaram mais de uma legislatura em revisão é a quantidade de retidos e aprovados. Em cada legislatura em torno de 60% e 70% dos projetos que iniciaram sua revisão em legislaturas anteriores ficam retidos. Essa informação se assemelha ao encontrado na primeira seção desse artigo, onde a retenção apresentada para os projetos na mesma legislatura em que iniciaram também fica próximo a esse patamar.

O que diferencia as duas situações é a forma de retenção presente em cada um dos momentos: ao tratarmos dos projetos na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite, a principal forma de retenção era a continuidade do trâmite de revisão, que origina os projetos que passaram mais de uma legislatura em trâmite. Já para esses projetos a maior forma de retenção é o arquivamento por força de regimento.

Isto posto, cabe notar que esse tipo de arquivamento só ocorre quando um projeto passa mais de duas legislaturas em revisão sem que se chegue a uma conclusão sobre ele. Desta forma, a utilização da passagem de tempo surge como a principal estratégia de retenção dos projetos dos deputados pelos senadores: primeiro permitindo que seu trâmite se alongue por mais de uma legislatura e, posteriormente, arquivando após duas legislaturas, sem necessitar de uma rejeição explícita, ou seja, uma estratégia de não-decisão.

Gráfico 14 – Projetos que passaram mais de uma legislatura em revisão - retidos e aprovados por legislatura

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Outro ponto a se notar sobre os projetos que passam mais de uma legislatura em revisão é que, mesmo havendo uma maioria de projetos retidos, ainda é possível notar que há aprovações (seja sem alterações ou com emendas). Desta forma, por volta de 20% e 40% dos projetos que passam mais de um período legislativo conseguem continuar seu trâmite, ou indo para sanção presidencial ou retornando para a Câmara dos Deputados. Sendo assim, é possível afirmar que a câmara alta brasileira atua como filtro das propostas dos deputados federais, mas não representa um bloqueio intransponível, ou seja, o Senado se apresenta como ponto de veto no sistema político brasileiro, mas não opera de forma a impedir as medidas oriundas da Câmara dos Deputados.

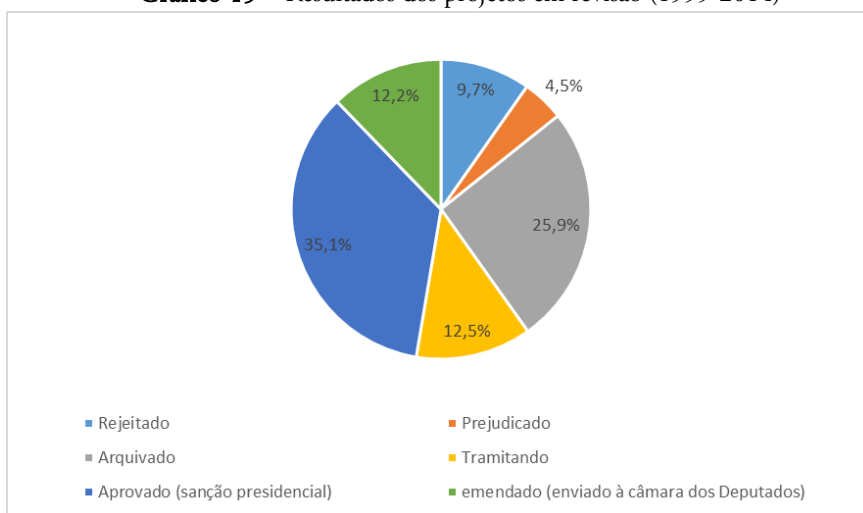
Capacidade de retenção dos projetos dos deputados federais pelo Senado

Nessa seção serão apresentados os destinos dos projetos dos deputados em revisão na câmara alta, agrupando todos os resultados, independente do tempo em que o projeto ficou tramitando em revisão. O objetivo dessa parte do artigo é avaliar a capacidade de retenção do Senado no sistema político brasileiro, focando nessa retenção dos projetos oriundos da Câmara dos Deputados. Desta forma, serão apresentadas as informações sobre os resultados de todos os projetos que passaram por

revisão no Senado Federal entre 1999 e 2014, agrupados de acordo com seu resultado.

O Gráfico 15 apresenta a frequência de todos os resultados obtidos pelos projetos iniciados pelos deputados federais que passaram por revisão no Senado no período estudado. A partir dele, pode-se notar que o resultado mais frequente é a aprovação e o envio para a sanção presidencial (35,1%), ou seja, são projetos que não sofreram modificações de conteúdo durante o processo de revisão, indicando concordância entre as casas. O segundo maior resultado é o arquivamento por força de regimento, sendo que 25,9% dos projetos em revisão no período tiveram esse destino, isto é, passaram mais de duas legislaturas em revisão e não obtiveram nenhum parecer (nem positivo, nem negativo), indo automaticamente para o arquivo. O terceiro maior resultado é o “tramitando”, nesse caso, são os projetos que ainda não haviam obtido nenhum resultado até o final da legislatura de 2011-2014, continuando seu trâmite na legislatura atual (2015-2018). A partir do apontado anteriormente – que a maior parte dos projetos que passam mais de uma legislatura em trâmite não são aprovados ou emendados –, é possível supor que parte significativa desses projetos sejam posteriormente arquivados ou sejam retidos definitivamente na câmara revisora (seja por rejeição, arquivamento por força do regimento ou declarado prejudicado).

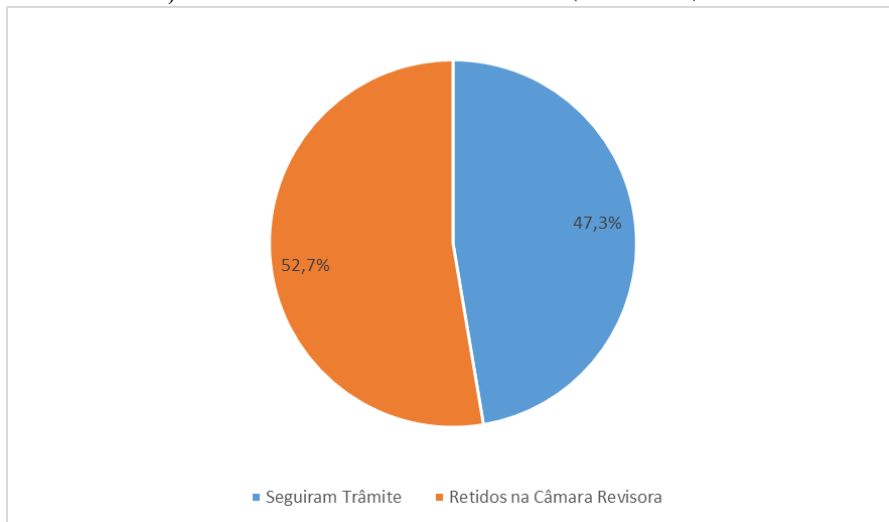
Gráfico 15 – Resultados dos projetos em revisão (1999-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

A quarta maior frequência é a apresentação de emendas/substitutivos, acarretando o retorno para a câmara de origem (12,5%). Como apontado anteriormente, essa não é a principal estratégia utilizada pelos senadores, pois ao retornar o projeto para a câmara, acabariam por conceder a decisão final sobre o mesmo para os Deputados Federais, que poderiam ignorar as alterações feitas no processo de revisão. Logo em seguida, aparecem os projetos rejeitados. Essa é a única forma de retenção que necessita de uma decisão dos senadores: esses projetos passaram efetivamente por discussão e votação na câmara alta e o parecer dela foi negativo, acarretando o arquivamento do projeto, sem possibilidade de insistência por parte da Câmara dos Deputados. Essa também não é uma das estratégias de retenção utilizada pelo Senado: apenas 9,7% dos projetos são efetivamente rejeitados, sendo que 25,9% são arquivados por força do regimento, o que indica que essa seja a principal estratégia de retenção de projetos dos deputados pelo Senado Federal. Por fim, os projetos prejudicados representam apenas 4,5% dos projetos em revisão.

Outra forma de observar a capacidade de revisão do Senado brasileiro é a partir de sua capacidade de retenção de projetos. Por isso, o Gráfico 16 aponta a porcentagem de projetos retidos e que continuaram seu trâmite bicameral. Como se pode notar, há uma distribuição equilibrada entre os projetos que seguiram seu trâmite após a revisão (enviados para a sanção presidencial ou para a Câmara dos Deputados) e os projetos retidos (que foram rejeitados, arquivados, prejudicados e que terminaram 2014 ainda sem resultado).

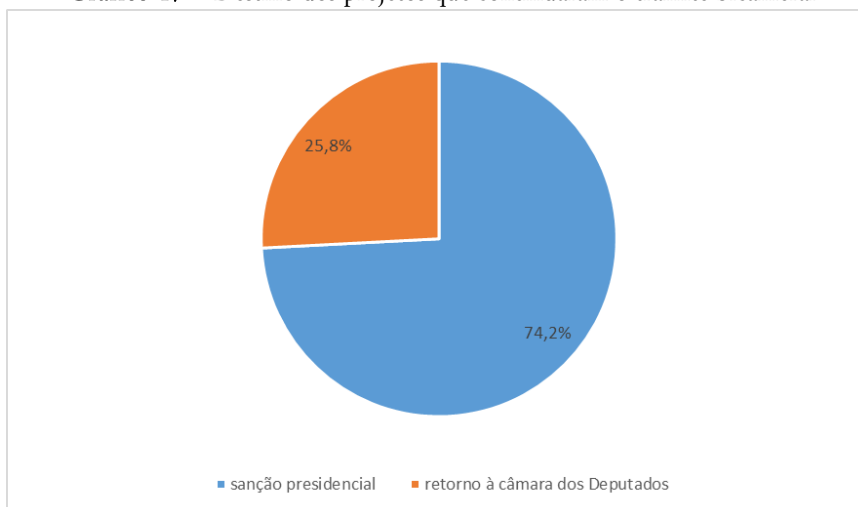
Gráfico 16 – Projetos em revisão no Senado: resultados (1999-2014)

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Todavia, essa divisão quase equilibrada dá uma maior preponderância para os projetos retidos: 52,7% dos projetos não continuaram seu trâmite intercameral, ficando retidos no Senado; conseqüentemente, 47,3% dos projetos seguiram seu trâmite entre as câmaras e/ou com o Executivo. Isso reforça o que foi apontado anteriormente: o Senado brasileiro atua como filtro para as propostas vindas da Câmara dos Deputados, mas não opera de forma a inviabilizar as propostas originadas pelos membros da outra casa. Em suma, a câmara alta brasileira é um ponto de veto no processo legislativo, mas não atua de forma obstrucionista – impedindo que as propostas formuladas e aprovadas pelos deputados cheguem a um resultado positivo na revisão – mas sim como filtragem dessas propostas, o que é esperado de um sistema bicameral.

Por não ser uma casa simplesmente obstrucionista, cabe perguntar qual a estratégia de aprovação mais frequentemente utilizada pelo Senado brasileiro. Como se pode notar pelo Gráfico 17, há um predomínio de propostas que vão para a sanção presidencial, ou seja, propostas que não apresentam discordâncias entre as Câmaras. Cabe aqui notar que essa ida para a sanção presidencial não significa que os projetos em questão foram efetivamente transformados em lei: no processo legislativo brasileiro ainda cabem a aprovação ou veto presidencial e, em caso de veto, a insistência por parte do Congresso Nacional.

Gráfico 17 – Destino dos projetos que continuaram o trâmite bicameral

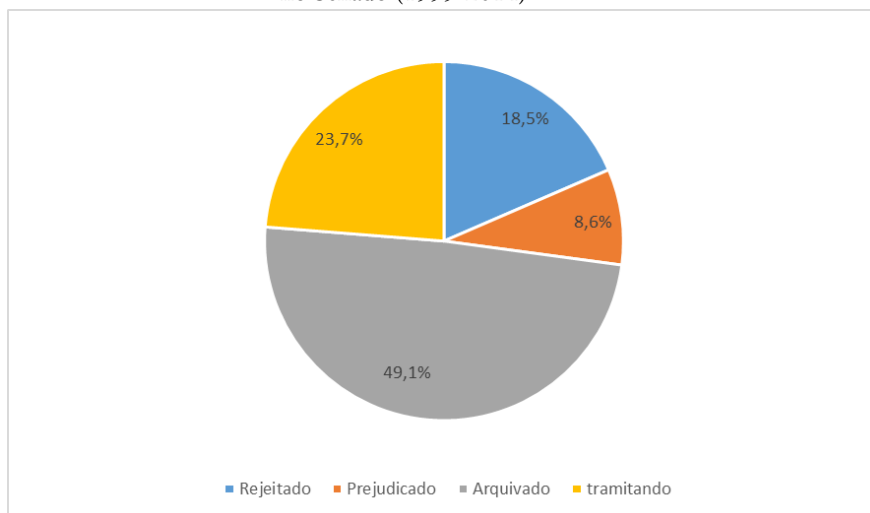


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

De toda forma, apenas 25,8% dos projetos que continuaram o trâmite intercameral retornam para a câmara de origem. Como apontado anteriormente, a utilização dessa estratégia de revisão (emendamento/substitutivo) ativa o “privilegio da câmara de origem”. Por esse motivo, seria esperado uma baixa utilização desse procedimento, mantendo a decisão dentro da própria câmara revisora. Sendo assim, esse resultado é o esperado dentro do sistema bicameral brasileiro, que conjuga forte simetria e incongruência, mantendo o privilégio da câmara que inicia o processo legislativo.

Ao tratarmos dos projetos que foram retidos, o primeiro ponto que se destaca é a utilização do arquivamento por força do regimento. Como mostra o Gráfico 18, 49,1% dos projetos retidos entre 1999 e 2014 foram arquivados por passar duas legislaturas em revisão sem atingir um resultado. Na sequência, aparecem os projetos ainda tramitando ao final de 2014.

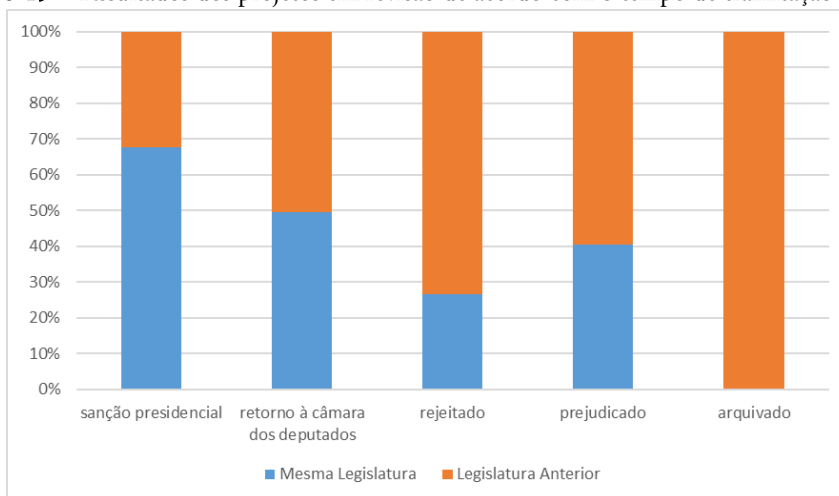
Gráfico 18 – Destino dos projetos que continuaram o trâmite bicameral: projetos em revisão retidos no Senado (1999-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Apenas 18,5% dos projetos retidos o foram por rejeição. Desta forma, mais de 80% dos projetos retidos entre 1999 e 2014 terminaram seu trâmite bicameral por não decisão, ou seja, foram considerados prejudicados ou arquivados por passar mais de duas legislaturas sem conseguir um resultado ou ainda permanecerem no processo de revisão. Desta forma, assim como o emendamento não é a principal estratégia de prosseguimento do trâmite intercameral dos projetos dos deputados em revisão no Senado, a rejeição também não figura como estratégia privilegiada, ficando a passagem por legislaturas como o principal elemento de retenção.

Sobre o efeito que o fator tempo tem sobre os resultados dos projetos, podemos apontar que passar mais de uma legislatura em revisão afeta negativamente a chance de aprovação de um projeto. Como se pode notar no Gráfico 19, aproximadamente 70% dos projetos aprovados e enviados a sanção presidencial o foram na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite em revisão no Senado. Somado a isso, 50% dos projetos emendados e que retornaram para a Câmara dos Deputados também tiveram esse resultado na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite em revisão. Desta forma, pode-se afirmar que a maior parte dos projetos que seguiram seu trâmite após a revisão na câmara alta, o foram na mesma legislatura em que iniciaram a sua revisão.

Gráfico 19 – Resultados dos projetos em revisão de acordo com o tempo de tramitação no Senado

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Por outro lado, mais de 70% dos projetos rejeitados passaram mais de uma legislatura em revisão. Somado aos 60% dos projetos rejeitados e a todos os projetos arquivados por força do regimento, é possível apontar que os projetos que foram retidos permanentemente na câmara revisora passaram mais de uma legislatura no seu processo de revisão. Assim, a passagem de tempo afeta negativamente as chances de um projeto dos deputados federais, em revisão no Senado, atingirem um resultado positivo.

Por fim, um último ponto a se observar é o impacto da diferenciação na representação partidária entre as câmaras e a retenção de projetos. Para isso, serão apresentados os dados sobre composição partidária e a retenção de projetos no Senado. Para tratar das diferenças na composição partidária das casas foram levantados 1) a diferença no número de partidos em cada câmara; 2) A diferença no Número Efetivo de Partidos parlamentares (NEP) de cada uma e 3) a semelhança das maiores bancadas⁶.

A diferença entre o número de partidos de cada câmara foi feita pela simples subtração entre o número total de partidos da Câmara dos Deputados e do Senado. Nesse caso, as legislaturas de 2003-2006 e 2007-2010 apresentam a maior diferença: nove partidos a mais na Câmara dos Deputados. Cabe destacar que na última

⁶ Para uma exposição mais detalhada das diferenças na composição partidária de cada câmara ver Rubiatti (2015).

legislatura analisada a diminuição da diferença se deve a um aumento de partidos com representação no Senado, ou seja, ambas as casas apresentam maior número de partidos. O mesmo procedimento foi feito para a diferença no NEP das duas câmaras. Nesse caso observa-se que as legislaturas que apresentam maiores diferenças no Número Efetivo de Partidos foram 2003-2006 e 2010-2014 (RUBIATTI, 2015)

Outra forma de visualizar a diferença na composição das câmaras é a partir das principais bancadas presentes em cada uma delas. Para isso, foram destacados os partidos que atingiram mais de 5% das cadeiras na casa legislativa. A partir dessa observação, a legislatura que apresenta a maior diferenciação entre as casas é a de 2003-2006, tanto no número de partidos que atingem a marca de 5% das cadeiras (7 na Câmara dos Deputados e 5 no Senado) quanto na ordem dos maiores partidos (por exemplo, o PMDB é a maior bancada no Senado e a terceira na Câmara, o PFL/DEM é a segunda maior na câmara e a quarta no Senado, o PT é a maior na Câmara e a segunda no Senado). Dessa forma, foram classificados com “baixa semelhança” as legislaturas onde a) o número de partidos que atingem mais de 5% em cada casa são diferentes; b) os partidos não aparecem na mesma ordem de maiores bancadas e c) partidos diferentes compõem as maiores bancadas de cada casa legislativa. A Tabela 1 apresenta uma síntese dessas informações.

Tabela 1 – Diferença na composição partidária e retenção dos projetos em revisão no Senado

	Diferença no número de partidos	Diferença no NEP	Semelhança das maiores Bancadas	Retenção de projetos da Câmara dos Deputados
1999-2002	8	2,0	Baixa	62,4%
2003-2006	9	2,7	Baixa	66,6%
2007-2010	9	2,5	Média-baixa	67,8%
2011-2014	6	2,7	Baixa	67,4%

Fonte: Elaborado a partir de Rubiatti (2015) e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Desta forma, utilizando as três informações antes expostas, a legislatura que apresenta a maior diferenciação na composição partidária das casas legislativas seria a de 2003-2006. Cabe agora apontar a retenção apresentada em cada legislatura. Para isso, serão tratadas tanto a retenção do total de projetos em revisão – Executivo, Câmara dos Deputados, Judiciário e iniciativa popular – quanto os projetos do Executivo e da Câmara dos Deputados separadamente. Cabe notar que foram considerados retidos os projetos que, ao final de cada legislatura, foram arquivados

por força de regimento, rejeitados, prejudicados, retirados e os que ainda não haviam completado seu trâmite.

No que tange a retenção de projetos em revisão, observa-se que em todas as legislaturas mais da metade dos projetos foram retidos, sendo que o menor índice é o da primeira legislatura em análise (1999-2002) e o maior o de 2007-2010. Um ponto que pode explicar a maior retenção em 2007-2010 é o alto número de entrada de projetos em revisão no Senado, como foi apontado anteriormente. Para se ter uma imagem desse volume, pode-se apontar que mais de 450 projetos terminaram essa legislatura sem nenhuma decisão (seguiram tramitando para a próxima legislatura), número superior a todas as entradas da legislatura 2003-2006. Em suma, a maior retenção de projetos em 2007-2010 se dá a partir da não decisão sobre os mesmos, que pode ter sido ocasionada pelo alto número de entradas em revisão nessa legislatura.

A maior retenção de projetos dos deputados ocorre na legislatura 2007-2010, ficando a legislatura que apresenta as maiores diferenças com a terceira maior retenção. Pode-se afirmar que a maior retenção de projetos na legislatura 2007-2010 se deve ao grande volume de proposições que iniciaram seu processo de revisão nesse período. Da mesma forma, a segunda maior retenção é a da última legislatura em análise. Isso se deve ao alto número de projetos arquivados no final do período: 211 projetos foram arquivados por força do regimento, sendo que destes 197 foram iniciados no Senado na legislatura anterior⁷.

Considerações finais

Esse trabalho teve por objetivo apontar o destino dos projetos dos deputados em revisão no Senado. Para tanto foram levantados todos os projetos em revisão na câmara alta brasileira entre 1999 e 2014, cobrindo um período de quatro legislaturas. A partir desses dados foi possível apontar alguns elementos da relação entre as casas legislativas.

O Brasil, ao adotar um sistema bicameral forte (simétrico e incongruente), possibilita que suas duas casas legislativas apresentem maiorias distintas e que ambas tenham prerrogativas iguais ou similares no processo legislativo. Desta forma, há possibilidade de conflito entre as câmaras. Ao adotar o sistema de *navette* como forma de resolução de conflitos, o bicameralismo brasileiro opta por não dar primazia

⁷ Para se ter um parâmetro de comparação, em 2006 foram arquivados 83 projetos de deputados em revisão, em 2010 foram 91, ou seja, menos da metade de projetos arquivados em 2014.

para nenhuma das câmaras especificamente. Porém, ao limitar o número de “rodadas” em três, acaba por criar um “privilegio da câmara de origem”. Cabe notar que o dito privilégio só se efetivaria no caso de emendamento/substitutivo pela câmara revisora, ou seja, caso uma das câmaras rejeite o projeto, não há possibilidade de insistência e, caso ambas aprovem o projeto segue para sanção presidencial. Desta forma, a utilização do emendamento/substitutivo pela câmara revisora aparece como uma estratégia que reforçaria o papel da câmara de origem sobre o resultado do projeto, uma vez que caberá a ela a palavra final sobre o projeto. Por esse motivo, esse tipo de recurso seria menos utilizado que as outras formas de revisão.

O trabalho foi dividido em três partes. Na primeira se mostrou os projetos que iniciaram e obtiveram um resultado na mesma legislatura, mostrando que mais da metade dos projetos nessa situação obtiveram um resultado positivo, indo para a sanção presidencial ou retornando a Câmara dos Deputados. Somado a isso, se observa que apenas 20% dos projetos aprovados retornaram a câmara, indicando que a utilização desse tipo de recurso não se apresenta como primordial. Outro ponto a se destacar é que entre os projetos retidos (rejeitados ou prejudicados) na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite em revisão, a maior parte (59%) foi rejeitada.

Todavia, grande parte dos projetos não terminam seus trâmites em uma única legislatura. Esses projetos foram analisados na segunda seção do trabalho. Foi possível notar que esses projetos apresentam menor taxa de sucesso, ou seja, a maior parte deles não é nem enviada a sanção presidencial nem para a Câmara dos Deputados, ficando retida permanentemente no Senado. É aqui que se observa a preponderância de uma estratégia de retenção: o arquivamento por força de regimento. Após passar duas legislaturas sem obter um resultado na câmara revisora, o projeto passa automaticamente para o arquivo. Como foi observado na segunda parte do trabalho, esse tipo de resultado é o mais comum entre as retenções. Cabe notar que se trata de uma não decisão, uma vez que não é preciso que o Senado aprove (ou rejeite) esse arquivamento.

Por fim, foram apresentados os resultados de todos os projetos em revisão no período em questão. Observa-se que mais de 50% desses projetos foram retidos na câmara alta. Desta forma, pode-se apontar que o Senado brasileiro apresenta uma atividade de filtro das propostas dos deputados federais, ou seja, efetivamente a câmara revisora barra projetos oriundos da outra câmara. Entretanto, essa casa legislativa não pode ser classificada como puramente obstrucionista, já que pouco menos da metade dos projetos dos membros da câmara baixa são aprovados. Assim, pode-se afirmar que o Senado em questão apresenta capacidade de veto no processo

legislativo, mas não age de forma a ser um entrave insuperável para as propostas da câmara baixa.

Somando a isso, também se observou que, mesmo no conjunto dos projetos, a estratégia de emendamento/substitutivo não é muito utilizada: a aprovação sem modificações, o arquivamento por força regimental e os projetos que continuaram seu trâmite de revisão após 2014 apresentam maior frequência que o retorno para a Câmara dos Deputados. Desta forma, o “privilégio da câmara de origem” não é frequentemente ativado.

Por fim, observou-se também que a passagem de legislatura afeta negativamente as chances de um projeto ser aprovado: a aprovação sem modificação se concentra em projetos que chegaram a um resultado na mesma legislatura em que iniciaram seu trâmite. Todavia, os emendamentos/substitutivos se dividem de forma equilibrada. Por outro lado, os rejeitados, prejudicados e, obviamente, os arquivados por força regimental se concentram nos projetos que passaram mais de uma legislatura em revisão.

Assim, mesmo não se limitando ao papel de revisor, o Senado brasileiro exerce de forma consistente esse papel, filtrando as propostas dos Deputados federais, retendo parte considerável das iniciativas aprovadas pela câmara baixa.

■ Bruno de Castro Rubiatti é Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: bcrubiatti@ufpa.br.

Referências

- ARAÚJO, Paulo. M. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, Leany. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Unilegis, 2008.
- _____. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 67-95, 2014.
- BACKES, Ana L. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, Leany. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Unilegis, 2008.

- BOHN, Simone. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: LEMOS, Leany. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Unilegis, 2008.
- BRASIL. Regimento Interno do Senado Federal e normas conexas. Brasília: Senado Federal, 2007.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. 32. ed. Brasília: Senado Federal, 2009.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FUCHS, Ruth; HÄGELE, Mirjam. El bicameralismo en las constituciones de America Latina. *Arbeitspapier*, n. 7, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg, 2002.
- LEMOS, Leany. B. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990. In: _____. (Org.) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.
- LEMOS, Leany. B.; LLANOS, Mariana. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Unilegis, 2008.
- LEMOS, Leany. B.; RANINCHESKI, Sônia. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Unilegis, 2008.
- LIJPHART, Arendt. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- LLANOS, Mariana. El bicameralismo em América Latina. *Arbeitspapier*. Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg, 2002.
- LLANOS, Mariana; NOLTE, 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.
- LLANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco. Conselho de anciãos? O Senado e seus membros no Cone Sul. In: LEMOS, L. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Unilegis, 2008.
- NEIVA, Pedro. Os poderes dos Senados de países presidencialistas e o caso brasileiro. In: LEMOS, L. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Unilegis, 2008a.
- _____. Women in upper houses: a global perspective. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n. 1, p. 77-95, 2008b.
- _____. Senado brasileiro: um conselho de anciãos? *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 187, p. 269-279, 2010.
- _____. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Dados*, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.
- _____. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 183-196, 2011.
- NEIVA, Pedro; IZUMI, Maurício. Os doutores da Federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, p. 171-192, 2012.
- NEIVA, Pedro; SOARES, Márcia M. Senado brasileiro: Casa Federativa ou Partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 97-115, 2013.
- PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras. In: VIANNA, L. W. (Org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFMG, 2002.

- RICCI, Paolo. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Unilegis, 2008.
- RUBIATTI, Bruno C. Sistemas bicamerais na América Latina: Argentina, Brasil e México. 2014. *Tese* (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- _____. Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro. In: CARVALHO, V. R.; MENEZES, M. (Orgs.). *Política e instituições no Brasil*. Teresina: EDUFPI, 2015.
- _____. Organização interna das Casas Legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? In: MENEZES, M.; JOHAS, B.; PEREZ, O. (Orgs.). *Instituições políticas e sociedade civil*. Teresina: EDUFPI, 2017.
- SÁEZ, Manuel A.; MONTERO, Mercedes. G.; LÓPEZ, Francisco S. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.
- TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

*Texto recebido em 11 de março de 2018.
Aprovado em 05 de julho de 2018.*

