

## Novos padrões de produção legislativa e uma radiografia do Senado

### **Rodrigo Ribeiro Bedritichuk**

Mestre em Ciência Política (UnB), Especialista em Ciência Política (ILB), Bacharel em Economia (UnB) e Direito (UniCEUB).  
Analista legislativo do Senado Federal  
Email: bedritic@senado.leg.br

### **Guilherme Marques Veroneze**

Mestre em Poder Legislativo (Cefor), Especialista em Processo Legislativo (Fortium), Bacharel em Administração (UnB).  
Analista legislativo do Senado Federal  
Email: veroneze@senado.leg.br

### **Marcus Paulo da Silva Cardoso**

Especialista em Direito Público (Projeção), Bacharel em Direito (UnB).  
Analista legislativo do Senado Federal  
Email: marcusps@senado.leg.br

### **Nivaldo Adão Ferreira Junior**

Doutor e Mestre em Ciência Política (UnB), Especialista em Processo Legislativo (Cefor), Bacharel em Direito (UniCEUB).  
Analista legislativo da Câmara dos Deputados  
Email: nivaldo.ferreira@camara.leg.br

### **Resumo**

O presente trabalho analisa a produção legislativa brasileira com dados atualizados que separam a legislação orçamentária da não orçamentária e incluem outros tipos legais, como leis complementares e emendas constitucionais. O objetivo é ter um quadro mais completo dessa atividade e investigar como o Senado participa do processo de formação das leis. Os resultados mostram um equilíbrio no presidencialismo bicameral, com dominância recente do Legislativo e grande participação do Senado. Além disso, o trabalho pretende fazer um esforço descritivo para caracterizar o processo legislativo na Câmara Alta, apresentando dados como a taxa de processamento das matérias em uma mesma legislatura e o perfil da apresentação dos projetos, de forma a entender melhor como os senadores atuam na arena propositiva.

Palavras-chave: Produção legislativa. Bicameralismo. Senado.



## **New patterns of the law-making and a look inside Brazilian Senate**

### **Abstract**

This paper analyses the law-making process in Brazil with new data, separating budgetary from non-budgetary laws, as well as including other legal types in the analyses such as complementary laws and constitutional amendments. The objective is to have a more complete view of this activity and investigate the role performed by the Senate. The results indicate an equilibrium in the Brazilian presidential and bicameralism system, demonstrating that the Legislative branch dominates the law-making process in a recent period and that Senate has a great participation in that process. Besides, this work also intends to describe legislative process inside the Upper House, analyzing patterns regarding the initiative of bills by senators, so to better understand how senators work in this arena.

Key-words: Law-making. Bicameralism. Senate.



## 1 Introdução

A formação das leis no sistema presidencial compreende uma longa sequência de atos que envolve Executivo e Legislativo numa negociação constante. O projeto apresentado tramita em uma das Casas do parlamento, é submetido a emendas, instruído e por fim apreciado, repetindo-se o mesmo processo na outra Casa. O produto final deve ainda ser submetido a uma avaliação do Presidente da República, e só quando é sancionado adquire valor de lei em todo o território nacional.

Sendo o Legislativo bicameral e fragmentado, como no caso brasileiro, aumentam-se os custos de transação e torna-se mais difícil a produção de acordos amplos dentro do parlamento. Nesse cenário, o poder de agenda do Presidente funciona como um grande catalisador de acordos e confere maior celeridade na formação das leis, de forma que a legislação nacional é quase toda dominada por esse Poder. A política pode ser resumida, grosso modo, como a tarefa de montar e gerenciar uma coalizão no parlamento para avançar a agenda do Executivo. Essa é a leitura dominante da literatura a respeito do sistema político brasileiro, o chamado presidencialismo de coalizão.

Este trabalho pretende, primeiramente, trazer dados atualizados sobre a produção legislativa no Brasil, corrigindo algumas inconsistências metodológicas de trabalhos anteriores. A visão de que o processo legislativo é formado por um Executivo forte e dominante e um parlamento reativo não se sustenta em vista dos dados apresentados. Ao contrário, como será visto, cada um desses três órgãos responde aproximadamente por um terço da legislação produzida, o que denota um sistema político mais complexo e equilibrado.

Em segundo lugar, o trabalho objetiva entender qual a participação do Senado nesse processo, aprofundando-se a respeito da arena propositiva dessa Casa. Trata-se de fazer uma grande análise descritiva que busca, como um primeiro passo, caracterizar o processo legislativo da Câmara Alta e a apresentação de projetos por parte dos senadores. Todas as informações sobre os projetos foram obtidas a partir do sistema extrator de dados (DW) de uso interno do Senado, informações essas que também estão disponibilizadas em formato aberto no sítio da instituição

## 2 Produção legislativa e participação do Senado

Estudos sobre a produção legislativa no Brasil tomam como premissa os dados sobre a dominância do Executivo na legislação aprovada, o que leva a discussão para questões como a funcionalidade do presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) ou a um desequilíbrio na relação entre os Poderes (TAUK, 2019).

Entretanto, convém voltar alguns passos nas análises sobre o sistema político brasileiro e investigar melhor os próprios dados sobre produção legislativa. Nesse sentido, pode-se enumerar pelos menos três inconsistências quanto à utilização das informações sobre a produção das leis: desatualização, consideração de projetos orçamentários e análise restrita a leis ordinárias.



Conforme apontado por Araújo e Silva (2012, p. 59), diversos estudos citam os dados apresentados por Figueiredo e Limongi (1999) e os tomam como subsídio para as respectivas análises (PEREIRA; MUELLER, 2000; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). Os dados cobrem o período de 1989 a 1994 e mostram a dominância do Executivo (da ordem de 85%) e a alta taxa de sucesso dos projetos presidenciais (na faixa dos 70%). Mesmo estudos mais recentes tomam como base uma estatística que vai apenas até o ano 2000 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006), o que mostra como muitas pesquisas se baseiam em dados desatualizados.

Outro problema se refere à contabilização dos projetos orçamentários na estatística sobre produção legislativa. Essa junção é uma escolha metodológica indevida por diversas razões. A primeira e mais óbvia é que as leis orçamentárias são de iniciativa exclusiva do Presidente da República, o que evidentemente infla a participação desse poder no número total de leis. Outro motivo é que as arenas orçamentária e legislativa são campos decisórios próprios, que operam segundo lógicas distintas (LE MOS, 2001; GOMES, 2012). Além disso, tanto a doutrina jurídica quanto a jurisprudência consideram as leis orçamentárias como leis em sentido meramente formal, mas não em sentido material, porque falta-lhes abstração, generalidade e “densidade normativa” (MENDES; BRANCO, 2016), por isso se assemelhando a atos administrativos. Por fim, a maior parte das leis orçamentárias envolve pouca ou quase nenhuma polêmica.

Finalmente, ao coligir os dados apenas da legislação ordinária não se tem um vislumbre do quadro completo da atividade legislativa no Brasil, principalmente ao se considerar que a Constituição já foi alterada em mais de cem ocasiões. Por não dependerem da sanção presidencial e figurarem em hierarquia jurídica superior, as emendas constitucionais consubstanciam estratégias políticas do parlamento que merecem destaque nas estatísticas sobre produção legislativa.

Visando corrigir essas inconsistências, foram reunidos dados atualizados de 1989 até 2018, separando-se as matérias orçamentárias das não orçamentárias, além de acrescentar outros tipos de legislação, como as emendas constitucionais e as leis complementares.

A Tabela 1 mostra o percentual da legislação orçamentária a cada legislatura. As leis orçamentárias incluem as três peças principais do orçamento (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), alterações posteriores dessas leis, além da abertura de créditos adicionais em favor de diversos órgãos. A média de leis orçamentárias para o período 1989-2018 chega a quase 40% – percentual elevado que mostra como a dominância do Executivo na produção legislativa deve ser revista tendo em vista esse fator.



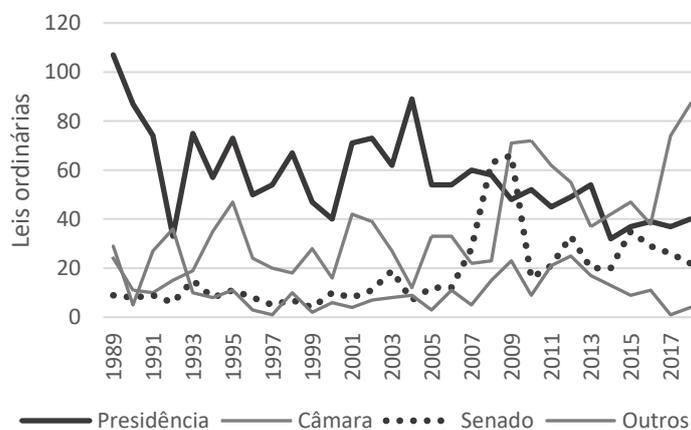
**Tabela 1.** Proporção de leis orçamentárias (1989-2018)

Período	Nº leis orçamentárias	Proporção leis orçamentárias
89-90	161	0,36
91-94	379	0,43
95-98	396	0,49
99-02	452	0,53
03-06	358	0,44
07-10	306	0,33
11-14	155	0,22
15-18	173	0,24
Total	2380	0,39

Fonte: Senado Federal  
Elaboração própria

Analisando a média por legislatura, observa-se considerável diminuição do percentual de leis orçamentárias. Até 2006, a média da proporção da legislação orçamentária era de 46%, número que cai para 26% no período 2007-2018. Essa redução se deve tanto à diminuição do número absoluto de leis orçamentárias quanto ao aumento da aprovação das leis não orçamentárias. Embora demande maior investigação, esse dado pode sugerir um aperfeiçoamento do processo orçamentário, com maior estabilidade de seu marco legal. Apesar de se observar essa recente diminuição, importa ressaltar mais uma vez a grande proporção das leis orçamentárias na produção legislativa do Brasil, o que sem dúvida tem superdimensionado o peso do Executivo nessa arena, já que esse Poder tem a iniciativa exclusiva de tais normas.

Excluindo da análise a legislação de caráter orçamentário, tem-se um universo de 3692 leis ordinárias aprovadas de 1989 a 2018. O Gráfico 1 mostra a participação anual de Executivo, Câmara e Senado e outros órgãos na produção das leis ordinárias.

**Gráfico 1.** Autoria das leis ordinárias não orçamentárias (1989-2018)

Fonte: Senado Federal  
Elaboração própria



O Gráfico mostra de forma nítida a existência de dois padrões, um de dominância do Executivo de 1989 até 2007, outro de dominância do Congresso de 2008 em diante. Essa tendência, já apontada por Almeida (2015), deve-se não apenas a uma maior produção do Congresso, mas também a uma diminuição das leis iniciadas no Executivo.

Desde 2008, a maior parte das leis não orçamentárias tem origem no Congresso, e não na Presidência da República. Até esse ano, a produção do Executivo orbitava em torno de 64 leis anuais, sendo que a média do Congresso era de 35 leis por ano. Surpreendentemente, no período 2008-2018 a média de leis de origem do Executivo caiu para 44, ao passo que a produção do parlamento alcançou uma média de 87 leis anuais no período. O novo quadro, portanto, é de dominância do Legislativo.

A queda da participação do Executivo na produção legislativa é compensada pelo crescimento proporcional das leis iniciadas no parlamento. Cabe analisar futuramente se esse novo padrão de dominância do Legislativo reflete uma tendência institucional do presidencialismo de coalizão brasileiro ou apenas uma contingência observada em determinadas administrações.

Alguns indícios levam a crer que o novo padrão representa uma mudança institucional no eixo decisório do sistema político brasileiro, com protagonismo cada vez maior do Congresso. Com efeito, mudanças institucionais recentes, como no rito de tramitação de MPs (BEDRITICHUK, 2017), nos vetos presidenciais e na execução de emendas orçamentárias (GUIMARÃES *et al*, 2019) levaram a um enfraquecimento do poder de agenda do Executivo, bem como a um maior poder de barganha por parte dos parlamentares, o que pode ter se refletido nas estatísticas da produção legislativa.

Outra questão que merece maior investigação posterior é a qualidade da legislação produzida pelo parlamento, uma vez que existe a tese de que as grandes políticas públicas a nível nacional seriam produzidas pelo Executivo, ficando o Congresso, por incapacidade ou falta de interesse, ocupado de projetos distributivistas, honoríficos ou de pouca importância (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; SHUGART; CAREY, 2009). Apesar de demandar análise qualitativa mais aprofundada, pesquisas como a de Araújo e Silva (2012) e Almeida (2015) mostram que o Congresso tem produzido legislação em temas importantes e complexos.

Com relação à participação específica do Senado na produção das leis, observa-se igualmente uma grande mudança a partir de 2008. De 1989 a 2007, o Senado participava em média com 10 leis anuais na produção da legislação federal, número que subiu para 31 de 2008 a 2018. Embora a Câmara também tenha aumentado sua produção, o aumento foi de pouco mais que o dobro – inferior, portanto, ao triplo observado na Câmara Alta.

A apreensão da atividade legislativa realizada pelo Senado muitas vezes fica centrada em seu papel de Casa revisora no bojo do sistema bicameral, analisando se a Câmara Alta de fato exerce seu papel revisor quanto aos projetos de origem do Executivo ou da Câmara ou se os aprova como um mero “carimbador” (ARAÚJO, 2014). Embora seja fundamental ter um conhecimento sobre o

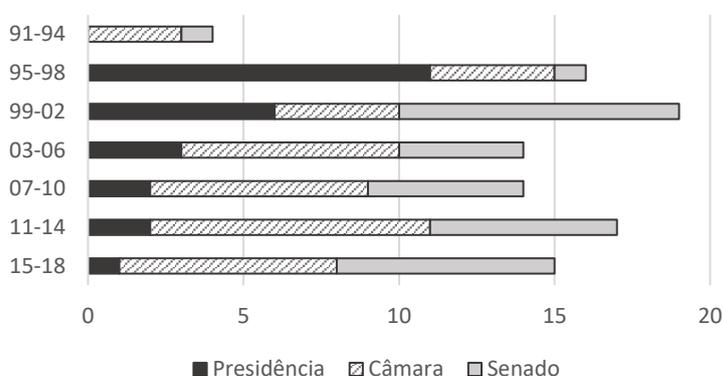


exercício da função revisora do Senado, a análise sobre a atividade legislativa dessa Casa não pode parar aí, sob pena de se ter uma visão incompleta de sua atividade, que inclui, naturalmente, a aprovação de projetos de lei e emendas constitucionais de sua autoria.

Com o novo padrão de produção legislativa, o Senado adquiriu papel de destaque, sendo responsável por mais de 20% de todas as leis ordinárias produzidas de 2008 a 2018. Esse papel fica mais evidente quando se analisa as emendas constitucionais e as leis complementares, normas jurídicas que necessitam de quórum qualificado para sua aprovação (três quintos no primeiro caso e a maioria absoluta no segundo).

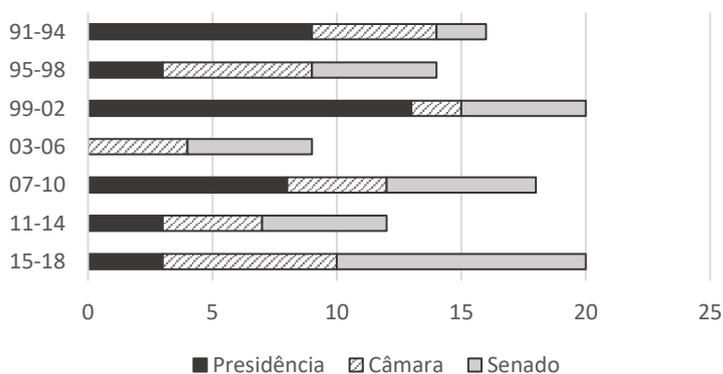
Os Gráficos 2 e 3 mostram, a cada legislatura, a participação do Executivo, da Câmara e do Senado na produção das emendas constitucionais e das leis complementares<sup>1</sup>.

**Gráfico 2. Autoria das emendas constitucionais (1991-2018)**



Fonte: Senado Federal  
Elaboração própria

**Gráfico 3. Autoria das leis complementares (1991-2018)**



Fonte: Senado Federal  
Elaboração própria

<sup>1</sup> A primeira emenda constitucional só foi aprovada em 1992. Quanto às leis complementares, foram aprovadas 5 entre 89 e 1990, que foram, entretanto, excluídas do Gráfico de forma a apresentar apenas legislaturas completas.



Nos dois casos, não cabe falar em dominância do Executivo. Com relação às emendas constitucionais, apenas no período 1995-1999 o Executivo superou o Congresso na autoria dessas propostas. Em todos os outros períodos o Congresso adquiriu proeminência. Das 99 alterações à Constituição realizadas entre 1991 e 2018, o Senado foi responsável por 33 delas, exatamente um terço; já a Câmara produziu 41% e o Executivo 25% das emendas constitucionais.

Vale notar que as emendas constitucionais não dependem da sanção presidencial, e podem muitas vezes refletir uma estratégia do parlamento de fazer valer sua vontade em determinada área à revelia do Executivo<sup>2</sup>. Além disso, as emendas constitucionais figuram em hierarquia superior às leis ordinárias, o que também pode refletir estratégia legislativa de constitucionalizar determinada política pública, conferindo a ela maior importância normativa (GOMES, 2012).

Já em relação às leis complementares, normas jurídicas que demandam a aprovação por maioria absoluta dos membros de cada Casa e são previstas para regulamentar dispositivos constitucionais, o cenário de dominância do Legislativo se repete. Somente no período 1999-2002 o Executivo teve participação superior à metade, sendo que em todos os outros períodos foi do Congresso a primazia. Também aqui o Senado ganha destaque, sendo responsável pela produção de 38 leis complementares, atrás apenas do Executivo, autor de 39 leis.

Atualizando-se os dados sobre a produção legislativa no Brasil e retirando da análise as leis orçamentárias, o resultado surpreende. Em relação às leis ordinárias, observa-se um novo cenário de dominância do Legislativo, tendência que vem desde 2008, o que desafia a percepção dominante de um processo legislativo controlado completamente pelo Executivo. O protagonismo do Congresso se mostra ainda mais forte quando se adicionam as emendas constitucionais e as leis complementares.

Nota-se, grosso modo, um equilíbrio entre os três órgãos do sistema bicameral do presidencialismo de coalizão: Executivo, Câmara e Senado formam a engrenagem que movimenta o processo legislativo e é responsável pela produção das leis – cada qual responsável por aproximadamente um terço da legislação produzida no Brasil. A ideia de um Executivo que produz sozinho as normas jurídicas do país deve ser rechaçada, cabendo, obviamente, investigar melhor a qualidade da legislação produzida por cada órgão.

A participação do Senado na produção legislativa brasileira merece especial atenção, ainda mais quando se leva em conta que a atividade legislativa dessa Casa muitas vezes é aferida apenas pela sua função de revisar os projetos de origem externa. Essa faceta de tomar a iniciativa da produção das leis não pode ser ignorada, e coloca o Senado em pé de igualdade com a Presidência da República e a Câmara dos Deputados. Além disso, quanto às normas que dependem de quórum qualificado (emendas constitucionais e leis complementares), observa-se ainda maior proeminência do Senado,

---

<sup>2</sup> A PEC do Orçamento Impositivo (nº 86/2015) e a PEC da Bengala (EC nº 88/2015) são exemplos de emendas constitucionais aprovadas pelo Legislativo mesmo contrariando interesses do Executivo.



fato que pode ser explicado pela maior facilidade em costurar acordos num ambiente mais propício às negociações e com maior peso do centro político em detrimento dos extremos ideológicos (ARAÚJO, 2014).

### 3 Capacidade de processamento

Outra forma de avaliar a produção legislativa do Senado é olhar para a capacidade que a Casa tem de processar os projetos que entram a cada ano e a cada legislatura. Por ser uma arena decisória menor, os custos de transação são reduzidos no Senado, o que leva a um ambiente mais favorável à produção de acordos e consensos (LEMOS, 2008).

O recorte temporal de análise se fez no período 2003 a 2018, o que abrange três Presidentes da República bem como cinco Presidentes do Senado, e engloba da 52<sup>a</sup> à 55<sup>a</sup> Legislatura – período suficiente para se discernir padrões gerais na apresentação e na apreciação das propostas.

Foram consideradas todas as proposições legislativas que entraram no Senado a cada ano, abrangendo propostas de emenda à Constituição (PEC), projetos de lei (PLC, PLS, ECD, SCD)<sup>3</sup> e medidas provisórias (MPV e PLV)<sup>4</sup>. Além disso, foram considerados projetos de competência exclusiva do Senado, como a autorização para a contratação de crédito externo com aval da União por parte de Estados ou municípios, e a escolha de autoridades (MSF). Apesar de não constituírem matérias legislativas propriamente ditas, essas proposições consomem tempo considerável das sessões (todas as escolhas de autoridades são processadas por votação nominal), de modo que se quis analisar se elas interferem no trabalho regular da atividade legislativa. Foram excluídos da análise os projetos de resolução e os projetos de decreto legislativo.

Nos 16 anos que compreendem o período 2003-2018, o Senado recebeu um total de 14.489 novos projetos, uma média de 905 projetos por ano. Essa média se mantém estável ao longo do tempo, de forma que a média por legislatura varia pouco, de um mínimo de 781 na 52<sup>a</sup> Legislatura até o máximo de 974 na 53<sup>a</sup> Legislatura. Evidentemente, a essa média mensal deve ser acrescentado o estoque de matérias de outras legislaturas que ainda continuam em tramitação, e constituem o efetivo passivo legislativo sobre o qual se debruça o Senado.

A distribuição das matérias que entram no Senado a cada ano pode ser visualizada no Gráfico 4. Naturalmente, a maior parte das propostas é constituída de PLS (projetos de lei iniciados por senadores), com média de pouco mais de 500 projetos ao ano, o que representa quase 60% de todos os novos projetos. A média dos projetos de lei oriundos da Câmara, que incluem tanto os projetos de

<sup>3</sup> PLS são projetos de lei iniciados por senadores; PLC os projetos de lei iniciados por deputados; ECD e SCD são, respectivamente, emendas ou substitutivos da Câmara a projetos de lei do Senado.

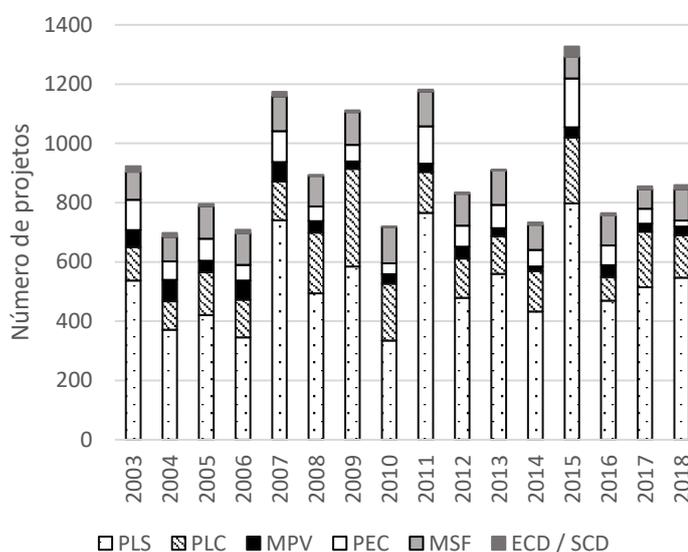
<sup>4</sup> Os PLVs são projetos de lei de conversão, medidas provisórias alteradas pelo parlamento.



iniciativa do Executivo quanto os de iniciativa dos deputados, é de 156 por ano. Já o número médio de medidas provisórias é de 39 ao ano.

Chama atenção o grande volume de MSF no Gráfico, que, como já salientado, compreende a aprovação de autoridades (como ministros de tribunais, diretores de agências e diplomatas) e a autorização para a concessão de empréstimo externo com garantia da União, ambas competências privativas da Câmara Alta, ou seja, matérias que não são apreciadas pela Câmara dos Deputados. Tais matérias representam, em média, 11% do volume de novos projetos anuais, atrás apenas de PLS e PLC, número relativamente alto que impacta no trabalho legislativo do Senado.

**Gráfico 4.** Distribuição por tipo dos projetos apresentados no Senado (2003-2018)



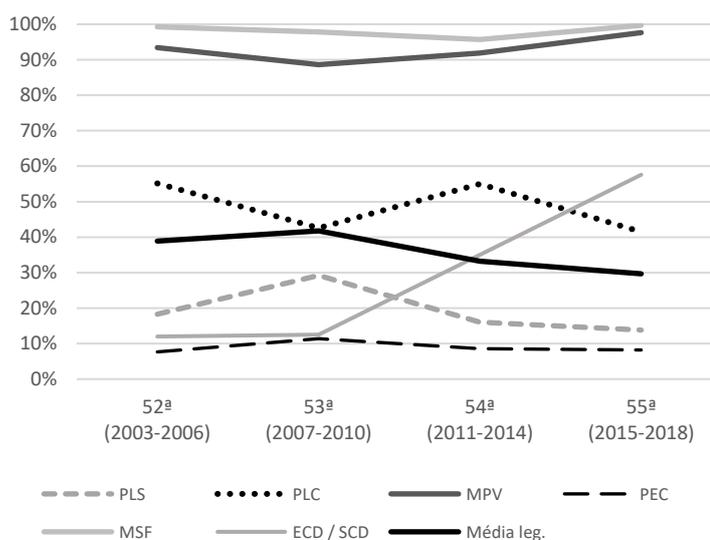
Fonte: Senado Federal  
Elaboração própria

Convém analisar a taxa de processamento do Senado em relação a esses novos projetos, investigando em que proporção a Casa consegue apreciar e deliberar as matérias dentro de uma mesma legislatura. Nesse esteio, também se analisa se há diferença significativa entre as legislaturas no tocante a essa taxa de processamento.

A taxa de processamento mede a proporção de projetos apresentados em uma dada legislatura que receberam algum tipo de decisão final da Casa nesse mesmo período, e pode ser visualizada no Gráfico 5. Incluem-se nas decisões resultados como aprovado pelo plenário, aprovado em decisão terminativa pelas comissões e rejeitado. Foram excluídos da análise projetos retirados pelos respectivos autores, prejudicados, revogados e que perderam eficácia (no caso de MPVs), pois, embora tenham deixado de tramitar, não representam uma deliberação efetiva da Casa.



**Gráfico 5.** Taxa de processamento de projetos dentro da mesma legislatura



Fonte: Senado Federal

Elaboração própria

Observa-se um padrão mais ou menos estabelecidos entre as legislaturas no que tange à taxa de processamento das matérias. Medidas provisórias, autoridades e autorização para operações de crédito são apreciados quase em sua totalidade dentro da mesma legislatura, resultado esperado em face da urgência dessas matérias. As PECs mantêm-se quase estáveis, sendo processadas a uma taxa de 10% por legislatura. A curva das ECDs e SCDs não apresenta padrão definido; no entanto, esses projetos respondem por apenas 1% das matérias recebidas pelo Senado, e, portanto, não são significativas estatisticamente.

A taxa de processamento de PLC é maior do que a de PLS. Em média, 40% dos projetos de lei que chegam da Câmara são aprovados dentro de uma mesma legislatura, sendo que para os projetos dos senadores essa média é de 20%. Tal discrepância também é esperada, já que os PLS representam projetos de autoria individual, e ainda estão no primeiro estágio de sua tramitação, ao passo que os PLCs representam projetos já referendados por uma das Casas do Congresso, que já venceram diversas etapas do rito processual e, portanto, têm maior força política.

Ainda sobre os projetos de lei, observa-se um interessante movimento no Gráfico: quando aumenta o processamento de PLS no período 2007-2010, nota-se uma diminuição da mesma magnitude no processamento de PLCs. Esse mesmo movimento se observa no período 2011-2014, mas de maneira inversa – o aumento da apreciação de PLC é acompanhado de uma diminuição em igual proporção da apreciação do PLS. Isso sugere que o processamento de projetos de lei se manteve estável num mesmo teto, e que quando a Casa prioriza algum tipo de projeto, tem de descartar a apreciação de outro.



Em relação às legislaturas, observa-se leve queda na taxa de processamento desde a 53ª Legislatura. A média gira em torno de 38%. O baixo resultado observado entre 2015-2018, com média de 30% de processamento das matérias, pode ser explicado pelo caráter atípico do período, com processo de impeachment em 2016 e a vigência de intervenção federal ao longo de quase todo o ano de 2018, o que impediu a tramitação das PECs (2018 foi o único ano desde 1995 que não foi promulgada nova emenda constitucional).

Importante salientar que a taxa de processamento não representa a capacidade efetiva que a Casa Legislativa tem de processar seus *inputs*. Não se pode dizer que o grande número de matérias que não recebe decisão final em uma legislatura, da ordem de 60%, se deve à incapacidade do Senado em analisar as matérias e produzir decisões tempestivas. O não processamento de uma matéria dentro de uma mesma legislatura pode se dever a conflitos políticos, divergências de mérito, falta de visibilidade política (HIROI; RENNÓ, 2017) e ainda ao tempo natural de maturação das propostas.

O esforço descritivo produzido neste tópico permite caracterizar e clarear como se dá o processo legislativo no interior do Senado. Contudo, novas investigações são bem-vindas para mostrar, entre outros pontos, de que forma as demandas são processadas, como a Casa define suas prioridades e a existência de mecanismos causais.

#### 4 Perfil de apresentação de projetos

Outra faceta importante na análise da produção legislativa diz respeito ao perfil da apresentação de projetos, não apenas para aqueles que tiveram sucesso na transformação em lei. Isso porque o projeto apresentado já tem valor político, ainda que não se transforme em lei, uma vez que permite ao parlamentar sinalizar ao eleitorado a defesa de algumas causas e mostrar o comprometimento de seu mandato com determinadas bandeiras (LEMONS, 2001; RICCI, 2003).

Foram analisados todos os projetos de lei apresentados por senadores no período 2003 a 2018, abrangendo da 52ª à 55ª Legislatura, levando-se em conta variáveis como o tempo de mandato, a região geográfica, o espectro político-partidário e o tema dos projetos. Optou-se por não avaliar a apresentação de PECs haja vista se tratar de propostas mais raras e, portanto, metodologicamente menos aptas a serem analisadas com essa abordagem quantitativa.

De início, observa-se que os senadores titulares apresentam em média 6,51 projetos de lei do senado (PLS) a cada ano de mandato exercido; os suplentes, por seu turno, apresentam em média 6,21 – o que configura um patamar bastante próximo entre titulares e suplentes.

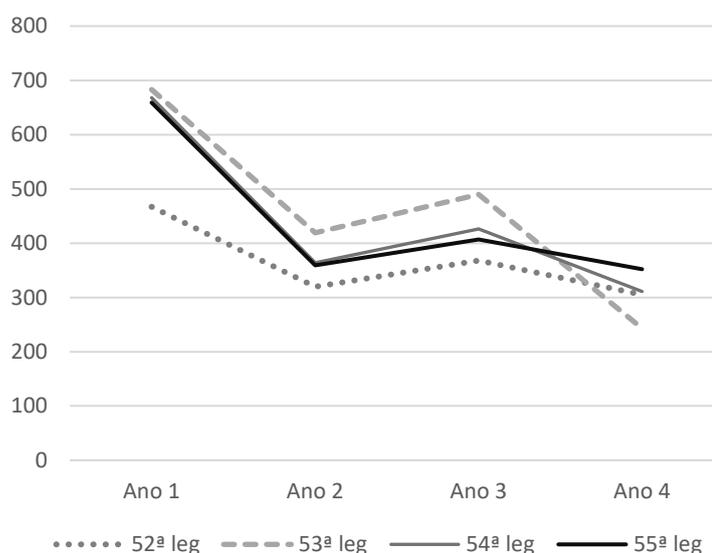
A comparação da simples média, contudo, não é suficiente. Dada a multiplicidade de senadores em quatro legislaturas, se, por hipótese, um grupo de senadores suplentes for quantitativamente muito mais ativo do que os demais, enquanto nos senadores titulares ocorrer um nível de ação menos heterogêneo na propositura de projetos, pode-se ter uma média que, embora



similar, reflete, de forma oculta, padrões heterogêneos de ação parlamentar na propositura de projetos. Assim, comparou-se, por intermédio do teste não-paramétrico de comparação de médias de *Mann-Whitney*, o perfil das distribuições e observou-se, pelos resultados, que os respectivos padrões quantitativos de projetos apresentados, por suplentes e titulares, também refletiam uma distribuição não-paramétrica similar, com significância estatística menor que 0,05.

Feita essa primeira constatação, cabe avaliar em que medida ocorrem os padrões de propositura dos PLS em uma vertente temporal, isto é, se ao longo do tempo de mandato há diferenças substanciais na concentração da propositura dos projetos, comparando titulares e suplentes. Senadores titulares são eleitos defendendo certas bandeiras e propostas e, assim que chegam à Câmara Alta, tendem a apresentar um grande número de projetos no primeiro ano da legislatura, número que decai nos três anos seguintes. O Gráfico 6 explicita esse fenômeno:

**Gráfico 6.** Distribuição temporal da apresentação de PLS



Fonte: Senado Federal  
Elaboração própria

Esse padrão parece refletir a dinâmica eleitoral e a representação exercida pelo parlamentar, que apresenta vários projetos assim que inicia o mandato, para, possivelmente, prestar contas ao eleitorado que acabou de elegê-lo, demonstrando que está atuando na defesa ou no cumprimento das bandeiras que constituíram suas promessas de campanha. Seria, portanto, uma *prestação de contas legislativa* ao eleitor que o elegeu recentemente. Conforme sugere Ricci (2003), a apresentação de projetos muitas vezes constitui uma sinalização ao eleitorado de um comprometimento simbólico do parlamentar com a causa.

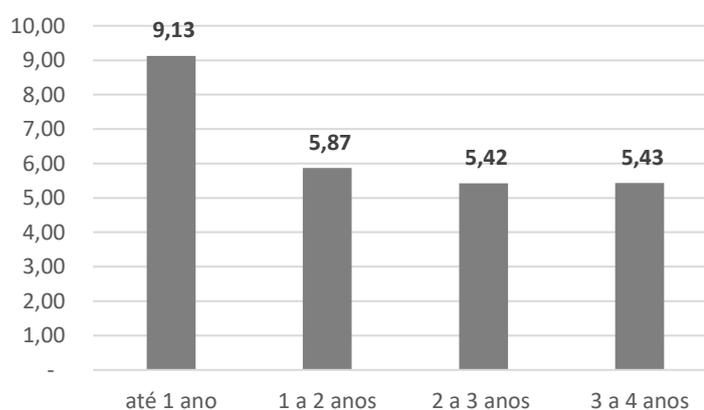
Nos anos seguintes, o ritmo na apresentação de projetos decai, recuperando algum fôlego no terceiro ano, possivelmente em virtude de uma antecipação estratégica dos senadores ao ano



subsequente, de eleições, em que há menor atividade legislativa e, portanto, menos chance de se conseguir a aprovação de projetos.

Quanto aos senadores suplentes, em virtude de não se elegerem com tanta visibilidade, por não serem os cabeças da chapa, poder-se-ia esperar que não tivessem um padrão de apresentação de projetos como o dos titulares – maior apresentação de projetos no primeiro ano como forma de prestar contas ao eleitorado. Observa-se, no entanto, que há um padrão semelhante, de ritmo acelerado no início que decai nos anos subsequentes.

**Gráfico 7.** PLS apresentados por suplentes por ano de mandato exercido



Fonte: Senado Federal  
Elaboração própria

Desse modo, cumpre salientar que a magnitude e o padrão de apresentação de projetos de senadores titulares e suplentes guardam semelhanças, sendo observada a tendência de maior apresentação no início do mandato e queda gradual no ritmo de apresentação ao longo do tempo.

A distribuição regional da apresentação de projetos pode ser vista no Gráfico 8, que mostra a quantidade de projetos protocolados por ano de exercício de mandato em função da região geográfica. Senadores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são mais ativos na apresentação de projetos de lei, enquanto que os das regiões Norte e Nordeste apresentam projetos em patamar inferior à média.

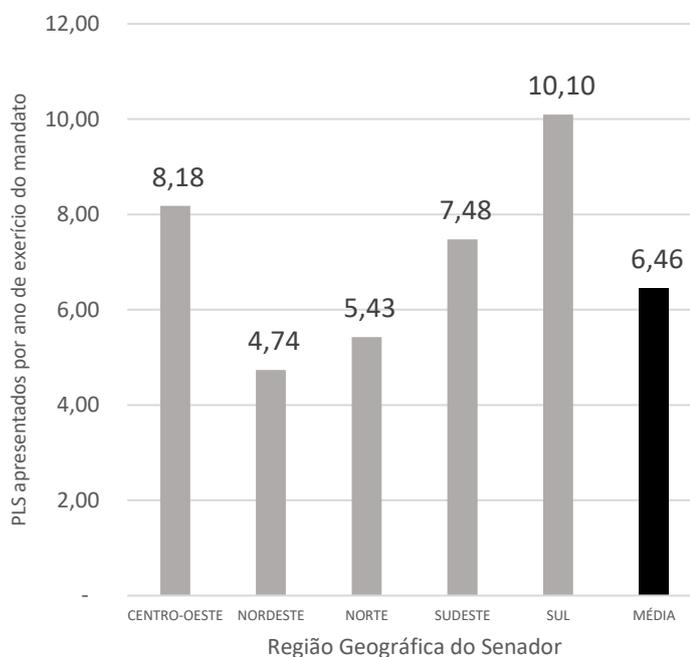
Pelo menos dois fatores podem ajudar a explicar essa diferença regional na apresentação de projetos. O primeiro é o padrão de atuação parlamentar. Uma vez que os estados mais pobres dependem mais das verbas federais, o parlamentar dessa região tende a se concentrar mais em levar recursos e verbas para seus distritos do que na propositura de projetos (AMES, 2003). Isso poderia explicar porque Norte e Nordeste ficam abaixo da média, enquanto as outras regiões se colocam acima do patamar médio de apresentação de projetos.

Outro fator, ligado ao primeiro, diz respeito ao perfil geográfico e socioeconômico do eleitorado. Em grandes aglomerações urbanas, comuns em estados mais ricos, ganha destaque a regulação de setores econômicos e de segmentos sociais, feita por intermédio de novas leis. Além



disso, por ser mais escolarizado e ter acesso maior à informação, o eleitor de estados mais ricos tende a ser mais vigilante e atento em relação ao exercício da atividade parlamentar por seu representante eleito, cobrando o cumprimento de promessas de campanha, o que leva o parlamentar desses estados a ser mais ativo na apresentação de projetos.

**Gráfico 8.** Distribuição regional dos PLS



Fonte: Senado Federal  
Elaboração própria

Já em relação à distribuição político-ideológica, cabe investigar se há alguma diferença no padrão de apresentação de projetos em função da afiliação partidária ou do agrupamento ideológico do senador. Utilizou-se a tipologia estabelecida por Maciel *et al* (2017) para classificar os partidos ao longo do espectro ideológico. O resultado pode ser visto no Gráfico 9.

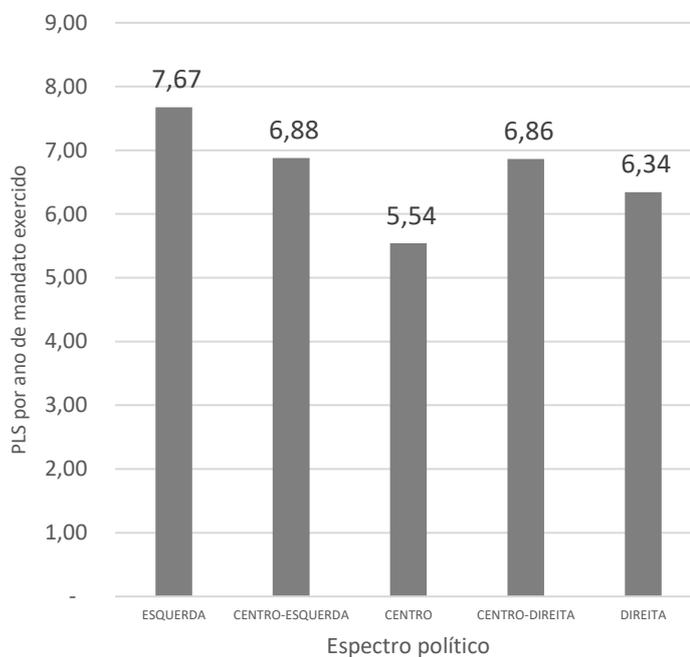
Senadores pertencentes a partidos de centro tendem a ser menos ativos na propositura de projetos quando contrastados com os senadores de partidos mais à esquerda ou à direita no espectro ideológico. A maior atividade dos senadores dos extremos ideológicos é uma tendência esperada para parlamentares com nichos eleitorais específicos e que desejam mostrar comprometimento com as causas defendidas.

Quanto à menor atividade de proposição de projetos pelo centro político, tal estatística está fortemente vinculada aos senadores do PMDB, que representam cerca de 4/5 dos senadores pertencentes ao centro. Os peemedebistas apresentaram em média 4,96 projetos por ano de exercício de mandato, o que contribui fortemente para o resultado de 5,54 dos senadores centristas. Pode-se aventar que esses senadores parecem não estar tão interessados em participar do *policy-making* com autoria de projetos, mas sim com o controle do processo legislativo (via presidência da Casa, de



importantes comissões como a CCJ e a CAE e relatorias de projetos de relevo). Essa hipótese está em linha com Mainwaring (2001), que classifica o PMDB como partido *catch-all*, que entende o poder mais em termos de seu próprio acesso aos recursos do estado do que em termos de políticas públicas.

**Gráfico 9.** Distribuição ideológica dos PLS

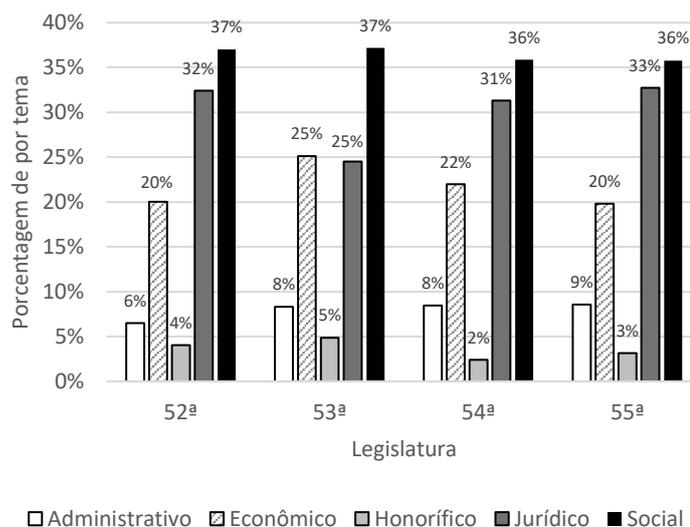


Fonte: Senado Federal  
Elaboração própria

A distribuição temática dos projetos apresentados é outra vertente de análise. Os projetos foram classificados segundo cinco grandes áreas temáticas, conforme tipologia oficial utilizada pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal: social, administrativo, econômico, jurídico e honorífico.

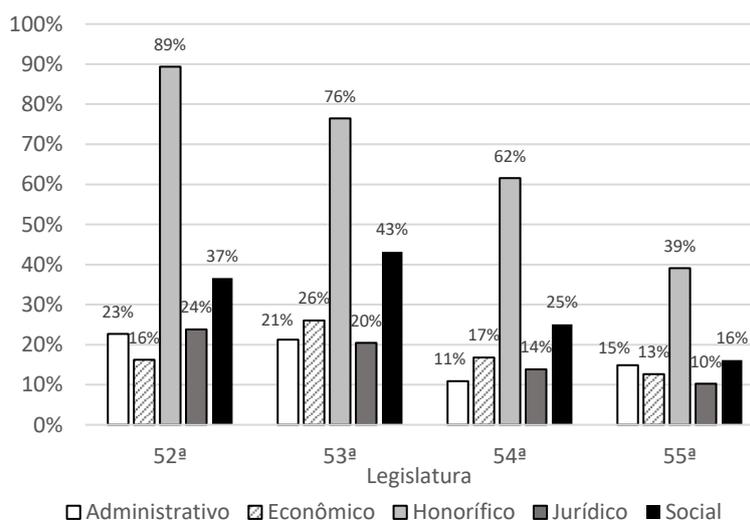
Durante as quatro legislaturas, o padrão de distribuição temática dos PLS permaneceu relativamente semelhante ao longo do tempo. O tema social é o preferido pelos senadores, seguido pelos projetos jurídicos e econômicos. Os projetos de cunho administrativo são os menos numerosos, o que parece refletir a limitação constitucional de projetos de iniciativa parlamentar nessa área. Além disso, cabe apontar para a baixa participação dos projetos honoríficos, o que contraria o senso comum e a tese de que a atividade parlamentar estaria voltada para projetos distributivistas ou meramente simbólicos.



**Gráfico 10. Distribuição temática dos PLS**

Fonte: Senado Federal  
Elaboração própria

Por outro lado, considerando o quão competitivo é o processo legislativo, dada uma multiplicidade de projetos competindo por atenção e para serem pautados e votados, é interessante mensurar qual das áreas têm projetos com maior taxa de sobrevivência. O Gráfico 11 mostra qual a taxa de aprovação dos projetos de cada área temática, calculada com base no número de PLS aprovados<sup>5</sup> (no plenário ou terminativamente nas comissões), dividido pelo número de PLS apresentados, respectivamente em cada área temática:

**Gráfico 11. Percentual de PLS aprovados no Senado por área temática**

Fonte: Senado Federal  
Elaboração própria

<sup>5</sup> Nesse caso, considerou-se a aprovação do projeto em qualquer legislatura, e não apenas dentro da mesma legislatura em que foi proposto. Com isso, é natural que a 55ª Legislatura tenha resultados menores, visto que muitos projetos ainda não tramitando.



Observa-se que os projetos honoríficos têm maior taxa de aprovação ao longo das quatro legislaturas. Por não terem efeitos concretos tão relevantes, tais propostas suscitam menos conflitos, de forma que sua tramitação é mais veloz e as votações tendem a ser consensuais. A grande maioria desses projetos são, inclusive, decididos em tramitação terminativa – 192 dos 196 aprovados no período foram apreciados nas comissões de forma terminativa.

A segunda área temática com maior taxa de aprovação foi a social, que representa, em números absolutos, a maior quantidade de PLS aprovados pela Casa. Esse achado se coaduna com outros achados sobre a Câmara dos Deputados (AMORIM NETO; SANTOS, 2003) e parece refletir a própria configuração e o desenho de nosso Estado, que, na Constituição de 1988, de feição social-democrata e com diversos dispositivos prescrevendo direitos sociais e a atividade assistencial do Estado, conferiu um bom espaço para atuação parlamentar na configuração de políticas públicas com esse eixo temático. Ademais, os projetos sociais têm maior apelo político-eleitoral.

## 5 Considerações finais

Nos últimos anos observou-se uma mudança significativa no processo de produção de leis no Brasil. O quadro de dominância incontestável do Executivo deu espaço a um protagonismo cada vez maior do Congresso, que ocupa desde 2008 a primazia na produção das leis nacionais. Ao se analisarem dados atualizados sobre a produção legislativa nacional, separando a legislação orçamentária da não orçamentária, e incluindo outros tipos legislativos como leis complementares e emendas constitucionais, nota-se, grosso modo, um equilíbrio entre os três órgãos do presidencialismo bicameral do Brasil: Executivo, Câmara e Senado.

A produção legislativa, portanto, se assenta num equilíbrio complexo entre Executivo, Câmara e Senado, o que ao menos relativiza o argumento da força – e até mesmo da suficiência – do Executivo. Não se trata de ignorar a força do poder de agenda do Presidente, mas reconhecer que o Congresso tem assumido um protagonismo recente, e que o presidencialismo de coalizão envolve não apenas um esforço de montagem e gerenciamento de uma coalizão de governo, mas também compreende um jogo estratégico entre Executivo, Câmara e Senado.

Além da recente dominância do Legislativo, outro achado importante da pesquisa é o papel de destaque do Senado. A Câmara Alta do bicameralismo brasileiro muitas vezes é avaliada apenas quanto ao seu papel revisor dos projetos oriundos da Câmara dos Deputados, sem considerar sua competência de tomar a iniciativa das leis. Como visto, nos últimos dez anos o Senado foi responsável por mais de 20% da legislação ordinária nacional, além de ter sido o autor de número considerável de emendas constitucionais e leis complementares. Esse último resultado mostra a maior facilidade



do Senado em produzir normas que dependem de quórum qualificado, fruto dos menores custos de transação em uma arena decisória menor e com convivência política que se prolonga ao longo do tempo.

O esforço descritivo do trabalho permitiu caracterizar melhor como se dá o processo legislativo no Senado. Em torno de mil proposições novas são apresentadas na Casa a cada ano, sendo que mais da metade é constituída por projetos de lei de autoria de senadores. Em média, 156 projetos de lei da Câmara entram a cada ano, e a taxa de processamento dentro da mesma legislatura é da ordem de 60%.

Além disso, é possível discernir padrões quanto à apresentação de projetos de lei por parte dos senadores. A maior parte dos projetos é apresentada no primeiro ano da legislatura, diminuindo consideravelmente em anos eleitorais (tanto em eleições municipais quanto em eleições gerais). Esse padrão indica uma prestação de contas legislativa do parlamentar, que busca mostrar ao eleitorado que está defendendo suas bandeiras e promessas de campanha.

As distribuições regionais e partidárias também apresentam diferenças sensíveis. Senadores de regiões mais ricas, como Sul, Sudeste e Centro-Oeste, apresentam mais projetos do que senadores das regiões Norte e Nordeste. Essa diferença pode ser explicada em razão da atuação parlamentar – mais voltada para a arena propositiva no primeiro caso e direcionada preferencialmente à obtenção de recursos federais no segundo – bem como a diferenças do eleitorado. Com relação à variável partidária, observa-se maior apresentação de projetos por parte dos senadores que ocupam os extremos ideológicos, com menor participação do centro político. Esse padrão é natural tendo em vista que os senadores de partidos mais ideológicos têm eleitorado mais definido e atuam mais ativamente na prestação de contas legislativa, ao passo que senadores de centro tendem a se posicionar, dentro do processo legislativo, não na autoria de leis, mas ocupando cargos de controle, como relatorias e presidência (do próprio Senado e de comissões-chave dentro da Casa).

Com relação ao tema dos projetos apresentados, observa-se que os projetos honoríficos representam menos de 5% do total apresentado, número que serve para desfazer uma imagem comum no folclore político, de que a legislação parlamentar se ocupa unicamente de homenagens e denominação de estradas. Ao contrário, é a temática social a que mais atrai a atenção dos senadores, seguida pelos temas jurídicos e econômicos.

Pesquisas na área da produção legislativa devem levar em consideração esses novos dados. Talvez a grande pergunta a ser respondida é se a dominância legislativa é um novo padrão do presidencialismo de coalizão ou uma contingência política momentânea, e quais são suas causas. Além disso, não é possível restringir as pesquisas à Câmara, uma vez que o Senado desempenha papel de destaque no processo. Por fim, cabe aprofundar o conhecimento sobre a arena propositiva dentro



da Câmara Alta, entendendo melhor como se dá o processamento das demandas e a tramitação dos projetos.



## Referências

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: Mudanças Recentes e Desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 7, p. 45-50, 2015.

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARAÚJO, Paulo M. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr. 2014.

ARAÚJO, Suely M. V. G. de; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, n. 2, p. 58-74, out. 2012.

BEDRITICHUK, Rodrigo R. *Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma*. Brasília: Senado Federal, 2017.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GOMES, Fábio de B. C. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados*, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

GUIMARÃES, André R. S.; PERLIN, Giovana D. B.; MAIA, Lincoln M. Do Presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel L. (orgs.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. Meaning of Time: Legislative Duration in the Brazilian Congress. *Textos Para Discussão CEPAL/IPEA*, v. 1, p. 1-24, 2017.

LEMOS, Leany. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

\_\_\_\_\_. (org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

MACIEL, Ana Paula B.; ALARCON, Anderson de O.; GIMENES, Éder R. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 8, n. 3, p. 72-88, 2017.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.



MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2016.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-66, 2000.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: quem manda? *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

SHUGART, Matthew; CAREY, John C. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

TAUK, Caroline S. Produção legislativa no presidencialismo de coalizão: há espaço para mudanças? *Revista de Informação Legislativa*, v. 56, n. 222, p. 201-213, abr./jun. 2019.

