

Panorama dos projetos honoríficos no Senado Federal

Marcus Paulo da Silva Cardoso

Especialista em Direito Público (Projeção),
Bacharel em Direito (UnB)

Analista legislativo do Senado Federal

Email: marcusps@senado.leg.br

Resumo

Este trabalho tem por finalidade realizar uma análise da tramitação dos projetos honoríficos no Senado Federal, englobando os projetos de lei de iniciativa de senadores (PLS). A análise abrange dados da 52^a à 55^a Legislaturas, período que compreende os anos de 2003 a 2018. Busca-se preencher uma lacuna na produção bibliográfica sobre o processo de tramitação dessas proposições no Senado Federal, realizando uma análise descritiva (quantitativa e qualitativa) da produção de projetos honoríficos na Câmara Alta.

Palavras-chave: Projetos honoríficos. Produção legislativa. Senado.



Overview of honorific bills in the Federal Senate

Abstract

The purpose of this paper is to examine the legislative process of honorific bills in the Federal Senate, comprehending bills proposed by senators (PLS). The analysis covers data from the 52nd to the 55th Legislatures, which corresponds to the period from 2003 to 2018. We seek to fill a gap in the literature on the legislative process of honorific bills within the Federal Senate, by performing a descriptive analysis (quantitative and qualitative) of the production of honorific bills in the Upper House.

Keywords: Honorific bills. Legislative production. Senate.



1 Introdução

Ao discorrer sobre os requisitos que devem ser observados na elaboração legislativa, Montesquieu (2004, p. 624), em sua consagrada obra “Do Espírito das Leis” assinalou que “as leis inúteis enfraquecem as leis necessárias”. Trata-se de uma relevante referência histórica, por assinalar, ainda no ano de 1748, o dever de apreciação minuciosa da qualidade da norma jurídica.

Desde então, o tema das leis inúteis tem sido tratado com diferentes abordagens, tanto no âmbito da ciência política quanto do direito. Nesse sentido, os projetos honoríficos são objeto de críticas veementes por inflarem a ordem jurídica com leis inúteis e consumirem o tempo no qual o Parlamento se reúne em sessões deliberativas.

Nesse campo de ideias, este trabalho tem por finalidade entender o trâmite dos projetos honoríficos no Senado Federal, verificando se há influências negativas desses projetos na atividade legislativa.

Sob o ponto de vista da literatura produzida, examinaremos o caráter simbólico desses projetos (NEVES, 2011), sua inserção na cultura parlamentar (no contexto dos comportamentos cooperativos que emergem no Poder Legislativo) e sua relação com o modelo do segredo ineficiente, segundo leitura de Amorim Neto e Santos (2003).

Na perspectiva empírica, avaliaremos o padrão de propositura desses projetos, o seu trâmite no Senado e o perfil dos parlamentares que os apresentam. Essa análise abrangerá dados da 52^a à 55^a Legislaturas, período que compreende os anos de 2003 a 2018. No mencionado intervalo de tempo, foram autuados no Senado Federal 8.098 projetos de lei, sendo 318 caracterizados como projetos honoríficos.

Dessa forma, buscaremos suprir lacuna sobre o tema no que diz respeito à tramitação dessas proposições na Câmara Alta. Muito embora haja estudos sobre o assunto no âmbito da Câmara dos Deputados, dentre os quais destacamos os trabalhos de Silva (2007) e Carneiro (2009), é necessário avançar na compreensão do assunto no Senado Federal.

Esclarece-se que as informações acerca dos projetos foram obtidas a partir do sistema extrator de dados (DW) de uso interno do Senado¹, bem como mediante acesso à ficha de tramitação individualizada de cada matéria no sítio da instituição. As informações acerca dos dados biográficos de cada senador foram obtidas por meio do acesso à página do Senado Federal na internet.

Como veremos, nossos resultados indicam que os projetos honoríficos são um traço disseminado de nossa cultura legislativa. No entanto, o tratamento regimental que recebem permite que não concorram por espaço nas agendas do Plenário e das comissões com outros grupos de projetos mais relevantes.

¹esses dados legislativos também estão disponibilizados em formato aberto no sítio da instituição.



2 Marco teórico

Os projetos honoríficos são assunto que se entrelaça com vários tópicos tratados na literatura da ciência política. Sob essa ótica, nas próximas linhas, examinaremos os fenômenos da legislação simbólica (NEVES, 2011), da inflação legislativa (CARNELUTTI, 2003) e o modelo do segredo ineficiente (SHUGART; CAREY, 1992). Também verificaremos as conclusões das pesquisas realizadas sobre o tema na Câmara dos Deputados (SILVA, 2007; CARNEIRO, 2009). Esses trabalhos compõem o quadro teórico sob o qual aprofundaremos nossa compreensão dos projetos honoríficos no Senado Federal.

No âmbito conceitual, os projetos honoríficos inserem-se no campo semântico da ampla categoria denominada “legislação simbólica”. Trata-se de situações em que o legislador valoriza a identificação do Estado com certos valores ou finalidades que usufruem de uma proteção formal, sem que haja, contudo, sinalização de que ocorrerá um empenho verdadeiro do Estado em produzir novos resultados quanto à concretização normativa (NEVES, 2011). Assim, por exemplo, o legislador pode criar norma que institua determinada data como relevante para a conscientização quanto a algum problema que acomete a população (dia nacional de combate a determinada doença), sem efetivamente mobilizar o Poder Público para tomar medidas que de fato alterem a realidade da população atingida por essa dificuldade (criação de hospitais, direcionamento de verbas orçamentárias, entre outras).

Ademais, a existência das leis honoríficas encontra-se, ainda, associada ao fenômeno da “inflação legislativa”. Nessa trilha de ideias, à semelhança do que ocorre com a inflação monetária, a inflação legislativa caracteriza-se por um aumento na produção legislativa de um país, que se utiliza inadequadamente dessa via para tentar resolver problemas de cunho social, econômico ou político² (CARNELUTTI, 2003).

Desse modo, considerando-se a utilização da lei como meio inadequado para o alcance das finalidades desejadas, o resultado é que há uma produção legislativa cada vez maior, porém, dotada de ineficácia social (SOUZA, 2012). Como resultado dessa situação, o fracasso do legislador conduz ao descrédito da própria atividade legislativa (MARTÍN, 2015, p. 172).

² É importante enfatizar que as leis honoríficas e a inflação legislativa são temas comuns a outras democracias modernas, com nuances próprias em cada país. Nesse sentido, nos Estados Unidos da América, a legislação honorífica é considerada “tão antiga quanto o próprio governo” (RUBIN, 2017, p. 38). Na Itália, as *leggina* (leis-provisões ou leis-singulares) são leis oriundas de projetos propostos por parlamentares objetivando contemplar apenas pequenos segmentos específicos do seu eleitorado (BOBBIO, 1998, p. 250), sendo alvo de reprovação no país peninsular. Na Colômbia, proliferam as *leyes de honores*, as quais realizam homenagens e acarretam grave comprometimento orçamentário, pois obrigam o Estado a realizar obras públicas, monumentos e publicações (GARCÍA, 2015, p. 5-8). Nesses países, essas leis constituem uma proporção considerável da legislação aprovada (RUBIN, 2017, p. 36; MARTINES, 2010, p. 281-282; GARCÍA, 2015, p. 3).



Assim, a inflação legislativa (caracterizada pela aprovação em grau elevado de projetos honoríficos) seria sintoma de uma sociedade em que o Poder Legislativo não consegue atender às grandes demandas sociais. Paradoxalmente, a solução tentada a fim de fornecer uma resposta adequada aos problemas é ineficaz: legislar cada vez mais, agravando o quadro existente. Os projetos honoríficos seriam, portanto, a forma pela qual o parlamentar presta contas de sua atuação sob um ponto de vista estritamente numérico, como resultado de uma visão de que a produtividade do Congresso Nacional deve ser medida predominantemente sob essa perspectiva.

Outrossim, os projetos honoríficos podem ser situados dentro do denominado “modelo do segredo ineficiente”. Conforme esse modelo teórico, proposto por Shugart e Carey (1992), há uma divisão do trabalho legislativo, em que incumbe ao Poder Executivo, mediante delegação, propor a legislação de caráter mais abrangente, de conteúdo geral e abstrato. Por sua vez, o Legislativo teria atuação paroquialista, focando sua produção legislativa em assuntos locais.

Amorim Neto e Santos (2003), analisando a aplicabilidade do mencionado paradigma ao Brasil, concluíram que, de fato, cabe ao Poder Executivo federal a formatação das políticas públicas e alterações da política econômica nacionais. Porém, verifica-se que o Poder Legislativo brasileiro não tem sua produção voltada, de forma prevalente, para assuntos locais e regionais.

Assim sendo, devido ao desenho institucional próprio de países em que se adota (ainda que parcialmente) o modelo do segredo ineficiente, o Legislativo federal não se encarregaria da função de propor políticas públicas amplas, de temas afetos à macroeconomia ou de aspectos gerais das políticas fiscal e tributária. Sob esse prisma coube, segundo os autores, ao Legislativo brasileiro concentrar-se em assuntos que dizem respeito à vida cotidiana do cidadão médio (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Dessa forma, considerando-se, dentro do modelo do segredo ineficiente, que o parlamentar federal brasileiro não se ocupa da formulação de políticas públicas amplas (as quais pertencem ao programa de governo do Poder Executivo), e também se considerando as vedações constitucionais para a edição de matérias de conteúdo local e regional, o parlamentar pode encontrar nos projetos honoríficos uma maneira de satisfazer sua necessidade de aproximação com o eleitorado local.

Especificamente no que diz respeito ao cenário brasileiro, Silva (2007) realizou exame do trâmite dos projetos de lei simbólicos de iniciativa de deputados federais. A autora incluiu na categoria intitulada “projetos de lei de conteúdo simbólico” aqueles que tratam, entre outros temas similares, da instituição de datas comemorativas, denominações de obras, patronos, homenagens, instituição de selos, medalhas e inclusão de nomes no Livro dos Heróis³.

³ Atualmente denominado “Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria”, desde a entrada em vigor da Lei nº 13.433, de 12 de abril de 2017.



Analisando os projetos de lei de iniciativa de deputados apresentados no ano de 2003, e sua tramitação até o encerramento da 52ª Legislatura (ou seja, o ano de 2006), a autora concluiu que, do total de projetos de lei de qualquer iniciativa (2.858), 64 foram convertidos em lei, o que indica uma taxa de sucesso de 2,2% (SILVA, 2007, p. 31). Em contrapartida, 14 projetos com conteúdo simbólico (de um total de 147 projetos da espécie) foram transformados em lei até o final da legislatura, o que significa uma taxa de conversão de elevada, de 9,5%. Apreciando-se esses dados, conclui-se, naturalmente, que os projetos de leis de caráter simbólico possuem uma taxa de aprovação muito superior à média dos projetos em geral, encontrando menos obstáculos para sua conversão em lei.

Carneiro (2009), em relevante contribuição para o estudo do assunto, analisou as proposições que se transformaram em normas jurídicas no período compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 até o primeiro ano da 53ª Legislatura (2007). Seu amplo estudo teve como objetivo averiguar o papel das comissões na aprovação de projetos honoríficos no Poder Legislativo, investigando a efetividade do instituto do poder conclusivo das comissões. O autor concluiu que, no período, “30% da produção normativa de iniciativa do Legislativo via apreciação conclusiva são de leis simbólicas” (CARNEIRO, 2009, p. 88). Nessa perspectiva, cabe deduzir, com o autor, que “o poder conclusivo das comissões é um canal privilegiado para a produção de legislação simbólica” (CARNEIRO, 2009, p. 90).

3 Projetos honoríficos no Senado Federal

Analisaremos, a seguir, da tramitação dos projetos honoríficos no Senado Federal, englobando os projetos de lei de iniciativa de senadores (PLS). A análise abrange dados da 52ª à 55ª Legislaturas, período que abarca os anos de 2003 a 2018⁴. A pesquisa realizada possui caráter exploratório e descritivo, buscando compreender o trâmite dessas matérias no Senado Federal. Examinaremos o quantitativo de projetos honoríficos, a sua distribuição temporal, o seu rito e o tempo médio de tramitação, os seus assuntos e as decisões legislativas adotadas.

Em essência, a metodologia de trabalho tem por finalidade verificar se, no âmbito do Senado Federal, podem ser confirmadas, em linhas gerais, as conclusões de Silva (2007) e Carneiro (2009) na análise da produção de projetos honoríficos na Câmara dos Deputados. Também ofereceremos novas contribuições ao debate, investigando com um pouco mais de profundidade o conteúdo dos projetos honoríficos que tramitaram no Senado Federal e analisando, no próximo tópico, o perfil dos proponentes desses projetos.

⁴ Conforme exposto, os registros foram obtidos com base nas informações do sistema extrator de dados (DW) de uso interno da instituição e acesso à ficha de tramitação individualizada de cada matéria.

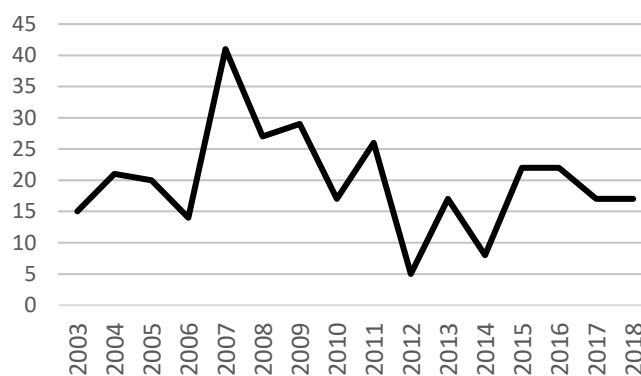


Posto isso, o primeiro aspecto a merecer uma análise detida é o quantitativo de projetos de lei honoríficos no âmbito do Senado Federal. Após a análise, verificou-se que entre a 52ª e a 55ª Legislaturas, tramitaram na Câmara Alta um total de 318 projetos de lei dessa forma classificados⁵.

Esse dado inicial demonstra-nos que os projetos de lei honoríficos constituem apenas uma pequena fração (3,93%) dos 8.098 projetos de lei que tramitaram na Casa no aludido período. Dessa forma, à primeira vista, a apresentação das referidas proposições não se constitui, por si só, num grave problema no âmbito do processo legislativo federal, porquanto elas não existem em quantidade suficiente para competir pelo tempo da agenda parlamentar e dos colegiados com os demais projetos de lei.

Quanto à distribuição temporal, percebe-se que o ano no qual mais houve projetos da espécie iniciando sua tramitação no Senado Federal foi 2007 (ano em que começaram a tramitar no Senado Federal 41 projetos honoríficos). Outrossim, registre-se que no período de 2007 a 2010 foram apresentados 114 projetos honoríficos (valor que correspondeu a 35,85% do total de projetos da espécie apresentados na integralidade do período abrangido neste estudo). Esses números sinalizam uma abertura na agenda legislativa, a qual passou a incluir uma ampla quantidade de proposições de congressistas, na linha da conclusão de Almeida (2015). O período de 2015 a 2018, por sua vez, caracteriza-se pela quantidade estável de projetos honoríficos apresentados a cada ano. Os dados estão sintetizados no gráfico abaixo:

Gráfico 1. Quantidade de projetos honoríficos apresentados por ano no Senado



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

⁵ Alguns projetos de conteúdo honorífico foram catalogados originariamente, na base de dados do Senado, como pertencentes aos assuntos “Administrativo”, “Econômico”, “Jurídico” e “Social”, tendo sido reclassificados para efeitos deste trabalho. Assim, aos 289 projetos classificados pela instituição como “Honoríficos” somam-se outros 29, de conteúdo similar, perfazendo o total de 318 projetos analisados. Doravante, exceto em casos de expressa menção em contrário, os percentuais apresentados neste trabalho dirão respeito a esse total de 318 projetos honoríficos.



Outro aspecto a ser investigado é o trâmite dos projetos de lei honoríficos nas comissões permanentes do Senado Federal. Nesse viés, cumpre sublinhar que 94,03% dos projetos de lei honoríficos objeto deste estudo tiveram trâmite em apenas uma comissão permanente do Senado Federal. Os 5,97% restantes tramitaram por 2 ou 3 comissões.

Destaque-se que 91,51% do total de projetos honoríficos tramitaram apenas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE). Alinhada a essa preponderância encontra-se a previsão normativa contida no art. 102, II, do Regimento Interno do Senado Federal, segundo o qual compete à CE tratar de “datas comemorativas e homenagens cívicas”. A referida comissão é a quinta maior, em total de matérias, do Senado Federal (NERY; SILVA, 2019, p. 20), mas prevalece de forma absoluta na análise de projetos de caráter honorífico.

Neste ponto, cumpre também examinar a análise dessas matérias em caráter terminativo nas comissões⁶. Dessa forma, entre os projetos analisados neste estudo, 98,43% foram despachados para análise pelas comissões em caráter terminativo. Nesse particular, ressalte-se que 90,25% do total das proposições honoríficas foram distribuídas em caráter terminativo apenas à CE (à qual competiu deliberar sobre tais matérias como única comissão). Saliente-se que apenas 1,57% dos projetos de lei honoríficos foram despachados para análise pelas comissões em caráter não terminativo.

Esses percentuais indicam que o Senado confere, em regra, uma tramitação simplificada aos projetos honoríficos, com apreciação das matérias exclusivamente nas comissões (dispensando-se a aprovação em Plenário). Nosso resultado confirma a conclusão de Carneiro (2009, p. 88), segundo o qual a legislação simbólica é produzida nas comissões, sem a participação do órgão pleno. Dessa forma, esses projetos também não concorrem por espaço na agenda do Plenário com outros grupos de projetos mais relevantes. Logo, em nossa Câmara Alta, os projetos honoríficos possuem uma tramitação simplificada, adequada às suas características e ao seu conteúdo⁷.

No que diz respeito aos assuntos das matérias analisadas neste trabalho, a árvore de classificação atualmente utilizada pelo Senado Federal para categorizar as proposições divide os projetos honoríficos em duas espécies: a) aqueles que se destinam a instituir data comemorativa; e b) aqueles que têm por objetivo realizar homenagem cívica.

⁶ Nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal e do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal, as matérias distribuídas às comissões podem ser apreciadas em caráter terminativo, sendo dispensada a competência do Plenário.

⁷ No âmbito internacional, os projetos de lei de caráter honorífico, concreto e que regulam situações singulares também são submetidos a um procedimento simplificado em diversos parlamentos. No Senado Federal norte-americano, os projetos honoríficos são usualmente avaliados pelo *Clearance procedure*, um procedimento acelerado e informal, que garante uma promulgação rápida do texto (RUBIN, 2017, p. 38). Na Itália, as *leggina* constituem a maior parte das leis aprovadas nas comissões por meio do procedimento descentralizado (*procedimento decentrato*), em que não há necessidade de deliberação da matéria pelo Plenário (MARTINES, 2010, p. 281-282).

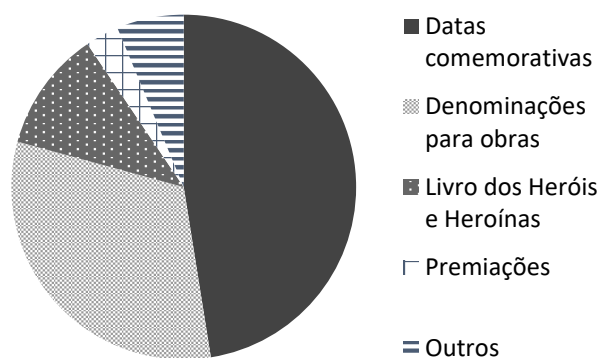


Para os fins deste estudo, e com a finalidade de aprofundar e enriquecer a compreensão do tema, alargaremos a classificação acima mencionada, conforme proposta conceitual de Silva (2007). Nessa ordem de ideias, dividimos os projetos honoríficos em 5 categorias, a saber:

- a) os projetos honoríficos que atribuem denominação a obra pública;
- b) aqueles que instituem data comemorativa;
- c) aqueles que instituem premiação (selo, prêmio, entre outras);
- d) os projetos honoríficos que realizam a inscrição de personalidades históricas no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria; e
- e) outros projetos honoríficos (categoria residual).

Os resultados dessa distinção estão dispostos no gráfico a seguir:

Gráfico 2. Assuntos dos projetos honoríficos



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Examinemos a distribuição dos projetos em cada uma dessas categorias.

Em primeiro lugar, registre-se que 47,48% dos projetos honoríficos versam sobre a instituição de datas comemorativas⁸. Esses projetos tratam, em geral, da instituição de datas de mobilização nacional (dias, semanas, meses ou anos) em face de um problema. É útil notar que o legislador direcionou parte de sua produção nessa área à conscientização quanto a temas de saúde (abrangendo assuntos como problemas de visão, doenças falciformes, entre outros) e problemas sociais (prevenção à violência e uso consciente da água, por exemplo). Esses projetos situam-se numa intersecção que une as temáticas “honorífico” e “social”, porém com um enfoque muito maior na primeira, como ocorre com a legislação simbólica (NEVES, 2011).

⁸ O § 1º do art. 215 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. O § 2º do mencionado artigo, por sua vez, prevê que “a lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais”. Conforme Bulos (2014, p. 1594-1595), o mencionado § 2º estimula a preservação da cultura, por meio da rememoração de datas e feitos que vivificam a história.



Por sua vez, os projetos que instituíram denominações para obras públicas totalizaram 31,76% dos projetos honoríficos. São projetos que denominam portos, aeroportos, viadutos, pontes, rodovias federais e trechos, atribuindo-lhes um “nome fantasia”.

Cabe, igualmente, apontar que 11,32% dos projetos honoríficos, por seu turno, tiveram por finalidade inscrever o nome de personalidades históricas no Livro dos Heróis e das Heroínas da Pátria.

Cumprir ainda ressaltar que, no período analisado, 3,14% total de projetos honoríficos foram destinados a instituir premiações. Esses projetos exploram uma face da Teoria Geral do Direito pouco utilizada concretamente no nosso ordenamento jurídico: as sanções premiais⁹. Ademais, registremos que 6,29% dos projetos trataram de outros assuntos. São proposições variadas que tratam, por exemplo, do patrimônio nacional e do reconhecimento das manifestações culturais.

Além do exame da classificação, é possível também extrair informações valiosas dos textos das ementas dos projetos honoríficos. Elaboramos, com o auxílio da extensão *World Cloud Generator* do *Google Docs*, uma nuvem¹⁰ com as 50 palavras mais frequentes nas ementas dos projetos honoríficos que compõem nossa base de dados:

Figura 1. Nuvem com as 50 palavras mais frequentes nas ementas dos projetos honoríficos



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

⁹ Bobbio (2007, p. 7) distingue entre as sanções positivas (ou premiais) e as negativas (ou punitivas). Nessa perspectiva, normas sancionatórias premiais surgem com o propósito de influir na ação humana por meio do oferecimento de benefícios, incentivos e vantagens. Desse modo, esses projetos honoríficos são uma maneira pela qual o legislador pátrio tem tentado exercer o reconhecimento dos comportamentos sociais positivos, reforçando determinadas ideias, ações e valores.

¹⁰ A “nuvem de palavras” (ou nuvem de texto) é uma forma de “lista ponderada”, que permite a representação de dados textuais em imagens. Essa forma de representação visual tem sido utilizada na análise de discursos políticos (em especial, de discursos presidenciais). Na nuvem, o tamanho de cada palavra é proporcional à frequência de sua aparição nas ementas dos projetos honoríficos. Ademais, foram excluídas, naturalmente, as palavras de classes gramaticais sem significado evante para nossa análise, tais como artigos, pronomes e preposições.



A imagem acima evidencia a abrangência nacional de uma parcela considerável dos projetos honoríficos. A palavra “nacional” (ou seu plural, “nacionais”) consta em 46,54% das ementas de projetos honoríficos. Em contraste, a palavra “município” (ou seu plural, “municípios”) aparece em apenas 12,26% das ementas dos projetos analisados¹¹.

Confirma-se, portanto, também no subconjunto dos projetos honoríficos, a observação de Amorim Neto e Santos (2003), que apontam o fato de que o modelo do segredo ineficiente deve ter uma leitura adaptada ao contexto brasileiro. No nosso país, a maior parte dos projetos de lei que tramitam no Poder Legislativo federal tem abrangência nacional (federal), em razão das restrições do modelo constitucional de repartição de competências entre os entes federados.

Dando prosseguimento à nossa análise, cumpre-nos também examinar o tempo de tramitação dessas proposições na Câmara Alta. A fim de não causar distorções nos resultados, restringiremos nossa investigação aos 283 projetos honoríficos que tiveram alguma decisão legislativa e encontram-se com tramitação encerrada¹².

Assim, verifiquemos o tempo de tramitação dos projetos de lei honoríficos desde a data de sua apresentação (termo inicial) até a data de sua última tramitação na instância à qual incumbe deliberá-lo em caráter definitivo (termo final). Nesse desígnio, devemos distinguir duas situações: a) aquela em que o projeto é apreciado em caráter terminativo (e a instância deliberativa final é uma comissão); e b) aquela em que o projeto é apreciado em caráter não terminativo (e a instância deliberativa final é o Plenário). O tempo de tramitação dos projetos honoríficos difere de forma profunda entre essas duas situações, conforme síntese na tabela abaixo:

Tabela 1. Tempo médio de tramitação

| Caráter da apreciação | Quantidade de projetos | Tempo médio de tramitação (dias) | Desvio padrão (dias) |
|------------------------------|-------------------------------|---|-----------------------------|
| Terminativo | 276 | 458 | 525,42 |
| Não terminativo | 7 | 643 | 947,38 |

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Conclui-se, com base nesses dados, que o tempo de tramitação dos projetos honoríficos é efetivamente reduzido quando lhes é conferido caráter terminativo. Nessa circunstância, o tempo de tramitação do projeto corresponde a apenas 71,23% do tempo de trâmite dos projetos da espécie sujeitos à apreciação pelo órgão pleno. Destarte, confirma-se que o procedimento abreviado cumpre

¹¹ Mesmo nessas situações, a palavra “município” (ou “municípios”) ainda assim está relacionada à denominação de obras ou instituição de datas comemorativas nacionais (federais).

¹² Evitamos, desse modo, incluir em nossa análise os projetos com trâmite ainda inconcluso em cada instância deliberativa.



sua dupla função de desafogar o Plenário e, ao mesmo tempo, permitir a aprovação célere de pautas não controversas nas comissões especializadas.

Feitas essas observações, tratemos agora das decisões legislativas tomadas pelo Senado Federal sobre os projetos honoríficos no período que abrange os anos de 2003 a 2018. Os resultados dessa avaliação estão descritos na tabela abaixo, na qual também está delimitada a fundamentação das decisões no Regimento Interno do Senado Federal:

Tabela 2. Decisões legislativas tomadas pelo Senado Federal

| Decisão legislativa | Quantidade de projetos | % do total |
|--|------------------------|------------|
| Aprovado em caráter terminativo (art. 91 do RISF) | 202 | 63,52 |
| Arquivamento (art. 332 do RISF) | 44 | 13,84 |
| Retirado pelo autor | 13 | 4,09 |
| Rejeitado em caráter terminativo (art. 91 do RISF) | 10 | 3,14 |
| Prejudicado (art. 334 do RISF) | 7 | 2,20 |
| Aprovado em Plenário | 6 | 1,89 |
| Rejeitado por comissão em decisão não terminativa (art. 254 do RISF) | 1 | 0,31 |
| Rejeitado em Plenário | 0 | 0,00 |
| Sem decisão | 35 | 11,01 |

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Há três aspectos que se sobressaem entre os dados acima enumerados. O primeiro é que 63,52% dos projetos foram aprovados em caráter terminativo, o que atesta, novamente, o papel central das comissões na análise dessas matérias. O segundo é que não houve, no período em estudo, rejeição de projeto honorífico em Plenário. E o terceiro é o baixo percentual de rejeições nas comissões (3,45%, consideradas ambas as fundamentações regimentais), o qual confirma empiricamente que essas matérias são, em geral, objeto de pouca controvérsia ou mesmo tratadas de forma consensual.

Por oportuno, analisemos com mais detalhamento essas rejeições. Um exame mais aprofundado faz-se necessário porque a rejeição de projetos honoríficos é um dado que surpreende, considerando-se o conteúdo fortemente simbólico e o pouco (ou inexistente) impacto orçamentário dessas proposições.

Os motivos para rejeição e a frequência com que foram mencionados constam na tabela abaixo:

Tabela 3. Razões para rejeição dos projetos honoríficos

| Razão para rejeição | Quantidade de projetos rejeitados | % do total de projetos rejeitados |
|--|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Desconformidade do texto como teor da Lei nº 12.345, de 12 de dezembro de 2010 | 6 | 54,55 |
| Invasão de competências de outro ente federado ou do Poder Executivo | 3 | 27,27 |
| Violação a requisitos de outras leis específicas que regiam as matérias | 1 | 9,09 |
| Discordância quanto ao mérito da proposta | 1 | 9,09 |

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria



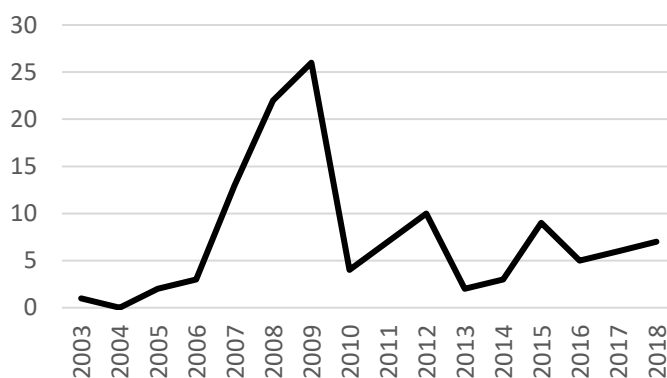
Conforme os dados acima, 54,55% das rejeições de projetos honoríficos no período tratado neste trabalho foram fundamentadas na desconformidade do texto apresentado como teor da Lei nº 12.345, de 12 de dezembro de 2010, que “fixa critério para instituição de data comemorativa”.

Nos termos do Requerimento nº 4, de 2011, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte formulou consulta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o trâmite de matérias que versam sobre datas comemorativas após a publicação da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010. O relatório da lavra do senador Demóstenes Torres foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tornando-se então o Parecer nº 219, de 2012 (BRASIL, 2012). Nesse parecer, vários entendimentos foram firmados, dentre os quais destacamos a necessidade de que o projeto de lei que institua data comemorativa seja acompanhado de comprovação de que houve consultas e audiências públicas, envolvendo a participação de organizações e associações vinculadas aos segmentos interessados. A inobservância a essa lei foi a maior razão de rejeição a projetos honoríficos no período sob exame neste trabalho.

Por fim, registre-se uma outra informação: 120 dos 318 projetos honoríficos tornaram-se lei no período em estudo (ou seja, 37,74% dessas proposições foram transformadas em lei). O percentual de conversão é altíssimo, revelando que os mencionados projetos, em regra, não encontram óbices para sua aprovação. Isso se deve, em parte, à existência de menos empecilhos para a aprovação desses projetos nas Casas legislativas.

Sob esse ângulo, abaixo temos o gráfico em que se contabilizam os projetos honoríficos transformados em lei a cada ano do período em estudo neste trabalho, com destaque para o quadriênio 2007-2010, no curso do qual foram editadas 54,17% das leis honoríficas de todo o período analisado (65 das 120 leis):

Gráfico 3. Número de leis honoríficas aprovadas por ano



Fonte: Senado Federal
Elaboração própria



Os elevados índices de aprovação dos projetos honoríficos podem ser explicados por duas razões distintas. A primeira delas, com fundamento na sociologia, é o estabelecimento da cooperação antagônica (Sumner), pela qual adversários políticos podem consolidar parcerias duradouras com o objetivo de alcançar interesses em comum e obter benefícios mútuos. Dessa forma, os parlamentares iniciantes são imersos num ambiente de aprendizado institucional, em que são reforçados os padrões comportamentais de cooperação (reciprocidade, consenso e compromisso com objetivos). O desrespeito a esses padrões pode ocasionar dificuldades para ascensão na hierarquia parlamentar e pouca influência do parlamentar junto aos seus pares (BEST; VOGEL, 2014, p. 58-60). Nesse contexto, a aprovação de projetos honoríficos é vista como padrão de comportamento cooperativo (tanto no âmbito das comissões quanto do Plenário), que é reforçado por se inserir, desde cedo, dentro do aprendizado parlamentar.

Outra explicação possui alicerce na teoria da escolha racional, segundo a qual os políticos são agentes racionais, participantes de um jogo considerado estável (e previsível) o suficiente para permitir certos comportamentos recorrentes (MEIRELES, 2012). Nessa trilha, pode-se considerar que a aprovação de projetos honoríficos oferece aos parlamentares envolvidos (autores, relatores, presidentes de comissões, entre outros) uma boa relação custo-recompensa, principalmente em razão da inexistência de graves restrições orçamentárias, devido ao reduzido impacto financeiro de cada proposta da espécie (DARRIEUX, 2019, p. 11). Trata-se também de um jogo cooperativo, que favorece o surgimento de coalizões, as quais se aglutinam ao longo da legislatura e são mantidas como parte do contexto de um jogo maior. Logo, a recusa em seguir certos padrões de comportamento cooperativo pode levar um parlamentar a não participar de outros acordos (ORDESHOOK, 1986, p. 302-303).

Realizado o estudo dos dados referentes à tramitação dos projetos honoríficos, cabe-nos examinar o perfil de seus autores (experiência de mandato, filiação partidária e distribuição regional).

4 Perfil dos senadores proponentes de projetos honoríficos

Examinemos o perfil dos senadores que foram autores (ou primeiros autores, no caso de autoria múltipla) de 317 projetos honoríficos¹³. Nossa análise abrangerá, inicialmente, a experiência prévia dos senadores ocupando o mesmo cargo público (senioridade).

Nessa linha, saliente-se que em 22,33% do total dos casos de PLS honoríficos o autor (ou primeiro autor) já havia ocupado o mesmo cargo eletivo anteriormente. Portanto, os senadores responsáveis pela apresentação dos projetos de lei honoríficos estão longe de apresentar perfil que sugira alguma inabilidade política ou restrições que demonstrem que não conseguiriam aprovar outros

Houve 1 projeto honorífico de autoria de Comissão, excluído desta contagem.

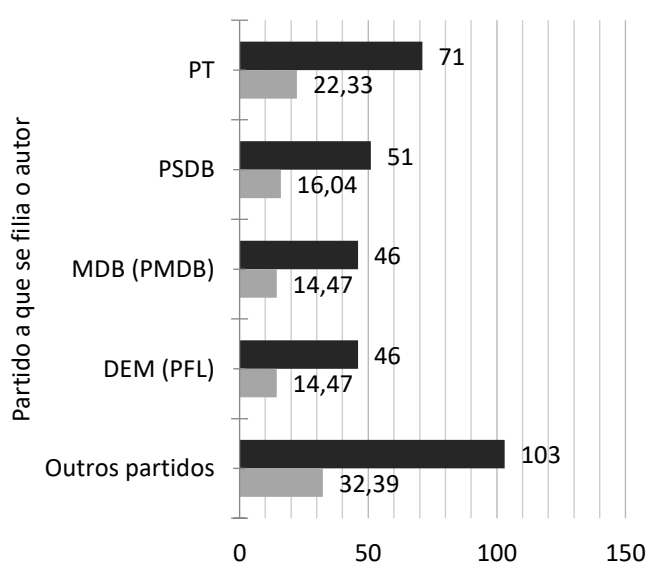


projetos com conteúdo normativo mais abrangente ou relevante. Pelo contrário, o conjunto de senadores analisados demonstra certa longevidade, característica essa que está associada, em geral, ao conhecimento aprofundado sobre as preferências e prioridades dos demais membros do Congresso, bem como a um entendimento adequado do processo legislativo (ADLER; WILKERSON, 2005, p. 8).

Quanto ao perfil dos autores dos projetos honoríficos, investiguemos também sua filiação partidária. Essa análise nos permitirá ter uma visão aprofundada acerca existência ou não de concentração na apresentação desses projetos em alguma agremiação partidária.

Conforme os dados analisados, os parlamentares que apresentaram projetos honoríficos entre a 52ª e a 55ª Legislaturas pertencem a um total de 19 agremiações partidárias, compreendendo todo o espectro ideológico. Essa informação é um forte indicativo de que sua propositura não é exclusividade de qualquer vertente ideológica (o que se poderia cogitar em razão do forte caráter simbólico de alguns desses projetos). Dessa forma, quanto à filiação dos autores, os projetos honoríficos estão assim organizados:

Gráfico 4. Quantidade de projetos honoríficos apresentados por partido de filiação do autor



■ Quantidade de projetos honoríficos apresentados

■ % do total de projetos

Fonte: Senado Federal

Elaboração própria



No gráfico acima, observa-se que PT, PSDB, MDB, e DEM destacam-se como partidos de filiação de 67,31% dos autores dos projetos honoríficos¹⁴. Por outro lado, é de se realçar que essas agremiações estiveram, no período em estudo, entre aquelas com maior número de parlamentares, o que se reflete no volume de projetos apresentados.

A título de ilustração, analisemos, em particular, as situações de duas agremiações: DEM e PT. Enquanto o primeiro, segundo especialistas, é classificado como partido de direita, o último é classificado na esquerda, no espectro ideológico (SCHEEFFER, 2018).

Em que pese esse reconhecido antagonismo político, assinale-se que DEM e PT responderam, respectivamente, por 14,47% e 22,33% do total de projetos honoríficos apresentados, havendo clara indicação de que a apresentação dessas proposições é, pois, um traço geral da cultura política brasileira, envolvendo parlamentares dos mais variados partidos e vertentes políticas, componentes de um amplo espectro ideológico.

Avaliemos também a distribuição regional dos autores dos projetos honoríficos. É necessário verificar se existe prevalência de alguma região geográfica, que se sobressaia de maneira desproporcional na apresentação dessa modalidade de proposições. Nessa linha, Messenberg (2008) salienta que há diferenças na atuação da elite parlamentar brasileira, caso seja observada a atividade dos congressistas a partir de um recorte regional. A segmentação regional permite demarcar comportamentos com impacto na produção legislativa e em suas diversas representações simbólicas (MESSENBERG, 2008, p. 24). Ampliando o entendimento da autora, as diferenças regionais, a nosso ver, podem impactar a produção legislativa não somente da elite regional, mas igualmente de todo o conjunto de senadores.

Consideraremos a quantidade de projetos honoríficos apresentados pelos senadores de cada região (A), confrontada com a quantidade de senadores que compõem a representação da região geográfica a cada legislatura (B). Dessa forma, temos que os 317 projetos honoríficos apresentados por senadores no período examinado assim se distribuíram:

Tabela 4. Quantidade de projetos honoríficos por senador eleito na região geográfica

| Região | Quantidade de projetos honoríficos apresentados (A) | Quantidade de senadores eleitos a cada legislatura na região (B) | Razão (A/B) |
|--------------|---|--|-------------|
| Norte | 66 | 21 | 3,14 |
| Nordeste | 77 | 27 | 2,85 |
| Sudeste | 54 | 12 | 4,5 |
| Centro-Oeste | 61 | 12 | 5,08 |
| Sul | 59 | 9 | 6,56 |

Fonte: Senado Federal
Elaboração própria

Os demais partidos podem ser associados, cada qual, a menos de 5% dos projetos honoríficos apresentados.



Seguindo essa trilha, podemos concluir que as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país são aquelas que apresentam maior índice de projetos honoríficos propostos, ajustando-se o valor pela quantidade de senadores que compõem a bancada regional a cada legislatura (Razão A/B, na tabela acima).

Além disso, nota-se que todas as regiões geográficas, sem qualquer exceção, tiveram senadores que apresentaram projetos honoríficos. Disso se conclui que os projetos dessa modalidade estão distantes de representarem apenas uma peculiaridade regional. A distribuição geográfica e por partido dos autores de projetos honoríficos demonstra, pois, que a propositura desses projetos é uma característica geral da atuação parlamentar no país.

Finda esta etapa, realizemos o balanço deste trabalho.

5 Conclusão

Este estudo atestou que os projetos honoríficos são uma face permanente da atividade legislativa no Brasil. Nossa análise demonstrou que a apresentação desses projetos não é exclusividade de senadores pertencentes a qualquer partido, região geográfica ou restrita a algum perfil parlamentar (esses projetos foram apresentados por senadores em primeiro mandato e com senioridade). Essas proposições são, portanto, uma característica arraigada da nossa tradição política e consistem numa forma de aproximação dos parlamentares com o eleitorado local.

Os projetos honoríficos compuseram apenas uma pequena parte do acervo de PLS em tramitação no Senado Federal (3,93%) no período que compreende da 52^a à 55^a Legislaturas, quantitativo esse que, por si só, não representa grave problema. Ademais, o rito de tramitação dos projetos honoríficos no Senado, em regra, compreende a tramitação em apenas uma comissão (CE), com apreciação em caráter terminativo. Em razão disso, não sofre prejuízo o andamento dos trabalhos legislativos realizados pelas outras comissões e pelo Plenário.

Os projetos honoríficos correspondem, contudo, a um volume desproporcional das leis aprovadas. Registre-se que, no cômputo total, 37,74% do total dos PLS honoríficos foram convertidos em lei no período em análise neste trabalho. Esse índice elevado de aprovação pode ser explicado por duas razões. A primeira delas, que deita raízes na sociologia, é o estabelecimento da cooperação antagonica (inserida no contexto do aprendizado institucional, em que são reforçados padrões de cooperação parlamentar, cujo descumprimento pode acarretar dificuldades de ascensão do senador e pouca influência junto aos seus pares) (BEST; VOGEL, 2014, p. 58-60). A segunda explicação possui alicerce na teoria da escolha racional, segundo a qual a aprovação dos projetos honoríficos oferece aos parlamentares uma boa relação custo-recompensa (por não haver graves restrições orçamentárias a essas proposições), favorecendo a cooperação como parte do contexto de um jogo maior que envolve outros acordos (MEIRELES, 2012; DARRIEUX, 2019).



Assinale-se que nossas conclusões acerca do elevado índice de aprovação dessas propostas e da tramitação, de forma preponderante, em caráter terminativo nas comissões estão alinhadas com os resultados obtidos por Carneiro (2009) e Silva (2007) na análise dos projetos de lei simbólicos no âmbito da Câmara dos Deputados, demonstrando-se o elevado nível de consenso em torno dessas proposições.

Nesse contexto, houve rejeição a apenas 3,45% dos projetos honoríficos apresentados, sendo o principal motivo o descumprimento às formalidades da Lei nº 12.345, de 12 de dezembro de 2010.

Por fim, é relevante destacar que este estudo se trata apenas uma contribuição propulsora para o debate dos projetos honoríficos no Senado Federal. A esta abordagem, de caráter eminentemente descritiva, podem ser acrescentadas outras, de caráter qualitativo ou quantitativo, fornecendo, por exemplo, um panorama do tema na comparação internacional ou uma análise mais aprofundada do conteúdo das proposições apresentadas. Além disso, é possível buscar padrões sazonais que envolvam as reuniões e as sessões em que há deliberação desses projetos, ou, ainda, determinar os fatores que influenciam na taxa de sucesso legislativo (VERONEZE, 2016). Essas abordagens permitem ampliar o entendimento do fenômeno estudado e confirmar alguns dos resultados obtidos.



Referências

ADLER, E. Scott; WILKERSON, John. *The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives*. APSA Conference Paper. Washington, D.C., 2005. Disponível em: https://my.vanderbilt.edu/alanwiseman/files/2011/08/LEP_webpage_090710.pdf. Acesso em: 15 ago. 2019.

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

AMORIM NETO, Octávio; 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.

BEST, Heinrich; VOGEL, Lars. The Sociology of Legislators and Legislatures. In: MARTIN, Shane, SAAFELD, Thomas e STROM, Kaare W. (Eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, p. 57-81, 2014.

BOBBIO, Norberto. Constitucionalismo. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (Eds.). *Dicionário de Política*. 11 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

_____. *Da estrutura à função*. Tradução de Daniela B. Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Parecer nº 219, de 2012-CCJ (Resposta à Consulta-SF nº 1, de 2012)*. Manifestação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a respeito da tramitação dos projetos de lei que instituem datas comemorativas, em face da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, conforme aprovação do Requerimento nº 04, de 2011, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Relator: senador Demóstenes Torres. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4695313&ts=1553270830957&disposition=inline>. Acesso em: 17 jul. 2019.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. *Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional*. Dissertação de Mestrado. Cefor/Câmara dos Deputados Brasília, 2009. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5807/legislacao_simbolica_carneiro.pdf. Acesso em: 10 ago. de 2019.

CARNELUTTI, Francesco. *A Morte do Direito*. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

DARRIEUX, Rodolfo Scotelaro Porto. *Legislator success in Brazilian Chamber of Deputies: institutional and political effects*. LASA 2019 Congress Papers - Nuestra América: Justice and Inclusion, Boston, p. 1-20, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/39317923/Legislator_success_in_Brazilian_Chamber_of_Deputies_institutional_and_political_effects. Acesso em 28 set. 2019.

GARCÍA, Hernán Alejandro Olano. *La obsolescencia de algunas leyes en Colombia (Las leyes inútiles en Colombia)*. Intellectum (Repositorio Universidad de La Sabana), 2015. Disponível em: <https://intellectum.unisabana.edu.co/handle/10818/30676>. Acesso em 10 out. 2019.



MARTÍN, Javier Pamparacuatro. En torno a la crisis del Derecho. *Revista de Derecho Político*. Madri, n. 92, mar. p. 165-194, 2015. Disponível em: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/14424>. Acesso em 15 ago. 2019.

MARTINES, Temistocle. *Diritto costituzionale*. Milão: Giuffrè Editore, 2010.

MEIRELES, Fernando. Teoria da Escolha Racional: limites e alcances explicativos. *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*. Ano 14, n. 22, p. 52-61, dez. 2012. Disponível em: <https://www.periodicos.ufpb.br/index.php/caos/article/view/47157/23305>. Acesso em 2 out. 2019.

MESSEMBERG, Débora. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 16, n. 30, jun. 2008.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de. *Do Espírito das Leis*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2004.

NERY, Pedro F.; SILVA, Rafael Silveira e. *O Senado e suas conexões: observando as comissões permanentes pela análise de redes*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Agosto/2019 (Texto para Discussão nº 262). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 28 de agosto de 2019.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

ORDESHOOK, Peter C. *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. Cambridge: University Press, 1986.

RUBIN, Edward L. *Statutory Design as Policy Analysis*. Vanderbilt Law Research Paper No. 17-22, 2017. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2947258>. Acesso em 10 ago. 2019.

SCHEEFFER, Fernando. A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar. *E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, [S.l.], p. 119-142, dez. 2018,. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/435/494>. Acesso em: 21 set. 2019.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, Ziziane César de França. *O impacto das leis simbólicas propostas e aprovadas na Câmara dos Deputados: produção ou inflação legislativa?*, Brasília, 2007. Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/682/impacto_leis_ziziane.pdf?sequence=4. Acesso em 18 jul. 2019.

SOUZA, Clayton Ribeiro de. A inflação legislativa no contexto brasileiro. *Revista da AGU*, ano 11, n. 33, jul./set. 2012.

VERONEZE, Guilherme Marques. *Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª à 54ª legislaturas*. Dissertação de Mestrado. Cefor/Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/28619/coalizoes_partidos_veroneze.pdf?sequence=1. Acesso em: 3 jul. 2019.

