



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa

volume 62

245

janeiro a março de 2025

SENADO FEDERAL



Ocupação de postos-chave no Senado: perfil dos presidentes da CCJ e da CAE entre 1995 e 2018

Occupation of key positions in the Senate: the profile of the presidents of the CCJ and the CAE (1995-2018)

Bruno de Castro Rubiatti¹

Resumo

Às comissões permanentes a Constituição de 1988 outorgou poderes e forte capacidade de decisão para atuarem no processo Legislativo. Com base no estudo da ocupação de seus cargos-chave – as presidências –, este artigo visa contribuir para a crescente investigação acerca do funcionamento dos sistemas de comissões. A escolha da CCJ e da CAE, ambas do Senado Federal, deve-se ao papel central que desempenham no processo legislativo, com seus postos disputados por partidos e coligações. A coleta dos dados referentes aos perfis político e profissional desses ocupantes entre 1995 e 2018 tornou possível estabelecer a sua expertise na presidência dessas comissões.

Palavras-chave: sistema de comissões; Senado; presidências; estudos legislativos.

Abstract

The 1988 Constitution granted standing committees both powers and strong decision-making capacity to act in the legislative process. This article aims to contribute to the growing investigation of the functioning of committee systems based on the study of the occupation of their key positions: the presidencies. The choice of the Federal Senate's CCJ and the CAE is due to the central role they play in the legislative process, with their positions disputed by parties and coalitions. The collection of data regarding the political and professional profiles of their occupants between 1995 and 2018 made it possible to establish their expertise in the presidency of these committees.

¹ Bruno de Castro Rubiatti é doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil; professor do programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil; professor da Faculdade de Ciências Sociais da UFPA, Belém, PA, Brasil; coordenador do grupo de pesquisa Instituições políticas: processo legislativo e controle (IPPLC, CNPq, UFPA), Belém, PA, Brasil. E-mail: bcrubiatti@gmail.com

Keywords: committees system; Senate; presidencies; legislative studies.

Recebido em 16/5/24

Aprovado em 2/9/24

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p43

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

Boa parte dos estudos sobre o Legislativo brasileiro concentra-se no plenário da Câmara dos Deputados. Porém, dois pontos devem ser destacados para uma compreensão mais completa do processo legislativo: a) adota-se no Brasil um sistema bicameral composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado; e b) as duas casas legislativas organizam seus trabalhos com base na mesa diretora e nos seus sistemas de comissões. Este artigo visa contribuir para o crescente número de pesquisas sobre as comissões, com foco na ocupação das presidências das comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE).

A escolha desse foco deve-se, em primeiro lugar, à necessidade de se analisar o Senado Federal. Apesar de num primeiro momento os estudos legislativos o terem relegado a segundo plano, tem crescido a agenda de pesquisas sobre ele, seu funcionamento e impacto no sistema político. Esses trabalhos abarcam uma grande gama de temas, desde características sociodemográficas e políticas dos senadores (Llanos; Sanchéz, 2008; Neiva, 2008, 2010; Bohn, 2008; Backes, 2008; Neiva; Izumi, 2012; Rubiatti, 2015) até a produção legislativa da Casa (Araújo, 2008; Ricci, 2008; Lemos; Llanos, 2008; Rubiatti, 2017b, 2017c, 2018; Rubiatti; Almeida, 2018), passando pela organização interna da Casa, o comportamento dos seus parlamentares e sua carreira política (Neiva, 2011a, 2011b; Neiva; Soares, 2013; Melo; Batista, 2012; Izumi, 2016; Lemos; Ranincheski, 2008; Rubiatti, 2017a). Além disso, há trabalhos que se concentram no impacto da adoção de uma segunda casa legislativa na formação e na manutenção de coalizões de governo (Albala, 2017a, 2017b; Couto; Albala, 2023; Rubiatti, 2023). Dessa forma, o presente artigo soma-se a esse esforço de análise e compreensão do papel do Senado Federal no processo legislativo.

² RUBIATTI, Bruno de Castro. Ocupação de postos-chave no Senado: perfil dos presidentes da CCJ e da CAE entre 1995 e 2018. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 43-70, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p43. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/245/ril_v62_n245_p43

³ Rubiatti, B. de C. (2025). Ocupação de postos-chave no Senado: perfil dos presidentes da CCJ e da CAE entre 1995 e 2018. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(245), 43-70. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p43

O foco nas comissões justifica-se também pelo papel desempenhado por elas no processo decisório. Esteada em trabalhos que enfocam os determinantes da seleção e do perfil dos membros das comissões (Santos, 2002; Müller, 2005; Araújo, 2017; Lemos; Ranincheski, 2008; Pereira, 2019; Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pantoja; Rubiatti, 2021; Busanello; Rehbein, 2017; Perlin, 2019; Ferreira; Rubiatti, 2022; Silva; Rubiatti, 2023), a ciência política brasileira tem-se debruçado no uso do poder terminativo/conclusivo das comissões e no papel de seus relatores e pareceres (Lemos, 2008; Ricci; Lemos, 2004; Rubiatti; Silva, 2020; Ferreira, 2021; Ferreira; Rubiatti, 2021; Vasquez; Magalhães, 2023; Pereira; Rubiatti, 2023), nas características normativo-institucionais e no papel das comissões no presidencialismo de coalizão (Santos; Almeida, 2011; Pereira; Mueller, 2000; Rocha; Barbosa, 2008; Vasquez; Freitas, 2019; Inácio; Rezende, 2015). Freitas (2016) aponta que as comissões e em especial seus relatores têm importante papel na análise e em modificações introduzidas pelo Legislativo nas iniciativas do Executivo. Almeida (2019), por sua vez, destaca o crescimento da participação das comissões nas decisões da Câmara dos Deputados a partir dos anos 2000. Rubiatti (2020) também demonstra esse crescimento das comissões do Senado nas decisões finais da Casa, que apresenta variações entre as legislaturas.

Este artigo concentra-se num elemento-chave do processo legislativo: a presidência das comissões, especificamente os presidentes da CAE e CCJ do Senado Federal. Essa escolha deve-se ao fato de a presidência das comissões dispor de recursos que conferem ao seu ocupante instrumentos para o controle da agenda da comissão. A ele cabe defini-la, além de servir de elo entre a comissão e a mesa diretora e de indicar os relatores das matérias encaminhadas para a comissão. Assim, ele tem margem de ação sobre os trabalhos da comissão, o que lhe permite maior controle sobre a agenda legislativa sob sua jurisdição: “a ocupação desse cargo implica o controle de recursos importantes no processo legislativo, relacionados à possibilidade de (re)definição da agenda através, por exemplo, do parecer emitido pela comissão sobre o mérito de projetos de lei” (Inácio; Rezende, 2015, p. 303).

Justifica-se a escolha da CCJ e da CAE, pois suas áreas de atuação são centrais no processo legislativo. No caso da CAE, estão sob sua jurisdição matérias referentes a: a) aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe for enviada (pela presidência, comissão ou deliberação do plenário); b) política de crédito, câmbio, sistema monetário, bancário e de poupança; c) tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas; d) direito tributário, financeiro e econômico; e e) escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União e do presidente do Banco Central, e outros assuntos correlatos (Brasil, 2023, art. 99, p. 41-42).

À CCJ compete: a) opinar sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo presidente, de ofício, ou por deliberação do plenário, ou por outra comissão⁴; b) criação de Estado e Territórios, incorporação ou desmembramento

⁴ Diferentemente de sua congênere na Câmara dos Deputados, a CCJ do Senado não é passagem obrigatória de todos os projetos. O controle de constitucionalidade na Câmara Alta é difuso: todas as comissões dão parecer de constitucionalidade e mérito das matérias sobre sua área de atuação. Porém, se for pela inconstitucionalidade e injuridicidade do projeto, o parecer solicitado à CCJ seguirá direto para o arquivo.

de áreas a eles pertencentes; c) estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal, requisições civis e anistia; d) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, espacial, marítimo e penitenciário; e) normas gerais de licitação e contratação; f) perda de mandato de senador; g) escolha de ministro do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e de governador de Território. e escolha e destituição do procurador-geral da República; h) propor, por projeto de resolução, a suspensão, no todo ou em parte, de leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal; i) opinar, em cumprimento a despacho da presidência, sobre as emendas apresentadas como de redação; e j) opinar sobre recursos interpostos às decisões da presidência (Brasil, 2023, art. 101, p. 43-44).

Dessa forma, controlar a presidência dessas duas comissões é desejável por partidos e políticos da Casa. Por esse motivo, cabem as perguntas: qual o perfil dos ocupantes dessas presidências? É possível observar padrões na escolha desses parlamentares? Para responder a a essas questões, levantaram-se os dados referentes aos presidentes da CCJ e CAE do Senado Federal entre 1995 e 2018, abrangendo seis legislaturas completas. Os dados coletados dividiram-se em dois eixos: a) político-partidário e b) perfil profissional.

Para o primeiro eixo, foram consultados os relatórios anuais da Presidência do Senado de 1995 a 2018. Neles foram identificados os senadores que ocuparam a presidência das comissões e sua filiação partidária. Investigou-se também o pertencimento desses parlamentares aos blocos partidários formados no interior da Casa. Consultou-se, por fim, a base de dados legislativo do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) para se identificarem as coalizões de governo. Para o segundo eixo, foram consultados os perfis biográficos dos senadores e identificados: o nível de escolaridade, a área de formação, a área de atuação profissional declarada e a experiência política prévia. Com esses dados, foi possível caracterizar esses presidentes e averiguar se a escolha desses mandatários obedece a um padrão partidário e se a expertise profissional ou política é privilegiada na escolha desses parlamentares, além de apontar variações no tempo e entre as duas comissões.

Este artigo apresenta três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira delas, apresenta-se a discussão sobre o Senado e seu sistema de comissões. Na seguinte, discutem-se os dados sobre pertencimento a partidos, a blocos e a coalizões, com o fim de identificar como se distribuem essas cadeiras e como se expressam as preferências partidárias. Na última parte, analisa-se uma característica apontada como relevante para a escolha dos ocupantes desses cargos: a expertise profissional e política. E nas considerações finais discutem-se os principais achados em busca das respostas às indagações do artigo.

2 O Senado e as comissões no arranjo institucional

A adoção de um forte sistema bicameral dotou o Senado de importantes poderes para atuar no processo legislativo (Araújo, 2008; Rubiatti, 2017c; Neiva, 2008). Quando se trata de sistemas bicamerais, os eixos de simetria e incongruência são centrais: *grosso modo* o

primeiro refere-se à distribuição de poderes entre as casas legislativas e o segundo, à forma de seleção dos membros de cada uma delas.

O bicameralismo brasileiro é classificado como simétrico, pois: a) tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado têm capacidade de iniciar seus próprios projetos; b) para serem transformados em lei, todos os projetos devem ser aprovados em ambas as casas legislativas; c) o sistema de resolução de conflitos entre elas (*navette*) reforça o caráter bicameral; d) elas têm participação nas indicações de autoridades (com forte presença do Senado nessa função); e) elas têm a sua disposição instrumentos para o controle do Executivo; e f) elas dividem as tarefas de julgamento político (*impeachment*).

A incongruência, por sua vez, deve-se às diferenças na forma de eleição e composição de cada casa legislativa: a) o sistema eleitoral é majoritário para o Senado e proporcional para a Câmara dos Deputados; b) a diferente duração dos mandatos (oito anos para os senadores e quatro para os deputados); e c) a renovação parcial do Senado a cada quatro anos (um terço e dois terços), ao passo que a da Câmara dos Deputados ocorre integralmente a cada quatro anos.

Dessa forma, esse bicameralismo tanto reforça a capacidade de atuação das duas câmaras quanto cria incentivos eleitorais distintos para seus membros, o que potencializa a ação de cada uma delas. Além disso, a organização interna de ambas apresenta diferenças; é perceptível uma maior centralização de recursos nos líderes partidários e em seu colegiado (colégio de líderes) na Câmara dos Deputados (Melo; Batista, 2012; Rubiatti, 2017a). Todavia, apesar dessa diferença, é notável também a disciplina partidária presente no Senado, mas em grau pouco menor que a apresentada na outra Casa.

Assim, o Senado não deve ser visto apenas como um reflexo da Câmara dos Deputados; isso torna relevante a análise de como se distribui o poder em sua estrutura interna, sobretudo no seu sistema de comissões. Atualmente, o Senado conta com 16 comissões⁵. De modo semelhante ao da Câmara dos Deputados, a seleção dos membros das comissões fundamenta-se na proporcionalidade entre elas e o plenário; ou seja, o número de vagas é definido pelo tamanho das bancadas partidárias no plenário. Porém, é permitido aos partidos formar blocos partidários – isto é, eles podem formalizar uma união dentro do Senado e, a partir desse momento, o tamanho da bancada do bloco definirá o número de vagas nas comissões⁶.

O regimento confere ao cargo de presidente o poder de controle sobre a agenda da comissão, além da prerrogativa da escolha dos relatores. Regimentalmente a escolha do presidente é feita por meio de votação secreta dos membros do colegiado; porém, em geral a distribuição dos cargos de presidente realiza-se mediante uma negociação prévia entre

⁵ Ou 17, se se considerar a comissão diretora (mesa diretora); porém, ela tem funções e forma de seleção que a diferenciam das demais.

⁶ Além da questão da formação de blocos, é permitido que os partidos troquem entre si vagas em comissões, o que também pode afastar a proporcionalidade entre a composição de uma comissão e o plenário.

os líderes partidários, com base na proporcionalidade entre os as bancadas. Assim, tanto a seleção dos membros quanto a dos presidentes apresentam fortes traços partidários.

Araújo (2017) argumenta que nas comissões do Senado há um “hibridismo institucional”: algumas comissões adotam formas de seleção claramente partidárias, ao passo que outras apresentam traços distributivistas ou informacionais. Essa análise evidencia outro ponto central na produção sobre as comissões: a influência dos modelos de comportamento legislativo elaborados para o Congresso dos EUA, isto é, os modelos distributivo, informacional e partidário. Com esteio numa abordagem neoinstitucionalista, eles buscam explicar o comportamento dos legisladores.

De acordo com o modelo distributivo, o centro da ação parlamentar é a conexão eleitoral: os parlamentares buscam realizar políticas voltadas para seus respectivos distritos eleitorais e, assim, potencializar a chance de reeleição (Mayhew, 2004). Desse modo, os parlamentares ocupariam as comissões conforme os interesses de seus distritos, tornando-as internamente homogêneas e distantes do mediano do plenário. As decisões tomadas nas comissões favorecem as políticas de interesse desse parlamentar; com essa configuração, as comissões tornam-se decisivas para a realização dos ganhos de troca no interior do Legislativo.

Por sua vez, a perspectiva informacional aponta o princípio de maioria e o da incerteza no processo decisório (Krehbiel, 1991). Mesmo que as decisões sejam tomadas por maioria, o parlamentar médio não tem informações suficientes sobre os resultados das políticas a serem adotadas. Porém, buscar informações implica custos, e a amplitude dos temas tratados no Legislativo torna essa tarefa difícil de ser realizada individualmente. Por isso, o plenário delega para as comissões a responsabilidade de gerar e acumular expertise sobre sua área de jurisdição. Assim, as comissões serão compostas por membros com distintas preferências, e a experiência do parlamentar na área da comissão será levada em consideração. Além disso, a organização de uma casa legislativa deve privilegiar o compartilhamento de informações.

Por fim, a teoria partidária retoma o papel dos partidos na organização do Legislativo (Cox; McCubbins, 1993) e observa o controle de agenda pelo partido majoritário, o que só é possível depois que o partido consegue induzir seus membros a agirem de forma coordenada. Nesse ponto ganha destaque a figura do líder partidário: ele detém poderes e controla recursos que permitem premiar e punir os parlamentares de acordo com sua ação em relação às preferências do partido. Nesse arranjo, as comissões estão sujeitas ao partido majoritário, uma vez que a indicação e a manutenção dos membros nas comissões ocorre com base na capacidade desse parlamentar de nelas defender os interesses do partido.

Assim, apesar de tratarem de um mesmo tema, esses modelos adotam perspectivas diferentes em relação às comissões e seu papel no processo legislativo. Segundo Rubiatti (2019, p. 17), essas

três abordagens acabam por nortear, em diferentes medidas, o desenvolvimento dos estudos legislativos brasileiros, uma vez que em diversos momentos o comportamento distributivista dos parlamentares é realçado, em outras, o papel dos líderes e o comportamento disciplinado dos parlamentares é destacado e, em menor medida, o papel informacional da organização legislativa brasileira é discutida pela literatura.

A partir de 1988, as comissões ganharam o poder de decidir sobre matérias sem a necessidade de aprovação posterior no plenário. No Senado esse poder é chamado *terminativo*. Rubiatti (2020) aponta que entre 1999 e 2018 quase metade dos projetos de lei decididos no Senado ocorreu nas comissões (48,9%) e, entre 2007-2010 e 2011-2014, mais da metade das decisões foi tomada nesses órgãos. Somam-se a esse papel outras formas de participação no processo decisório, seja com base nos pareceres de seus relatores, que indicam o resultado da matéria e são votados na própria comissão e no plenário, seja pela realização de audiências públicas, que abrem canais de comunicação com grupos externos ao parlamento – ou mesmo pela utilização dos instrumentos de controle sobre outros poderes. Como a organização das comissões lhes dá fortes prerrogativas, seus presidentes acabam por controlar a agenda da comissão, a indicação dos relatores e, consequentemente, têm forte incidência sobre a utilização dos recursos políticos disponíveis na própria comissão, o que os torna atores-chave no processo decisório.

Regimentalmente incumbe ao presidente das comissões permanentes do Senado: a) ordenar e dirigir os trabalhos da comissão; b) dar-lhe conhecimento de toda a matéria recebida; c) designar, na comissão, relatores para as matérias; d) designar, entre os componentes da comissão, os membros das subcomissões e fixar a sua composição; e) resolver as questões de ordem; f) ser o elemento de comunicação da comissão com a Mesa, com as outras comissões e suas respectivas subcomissões e com os líderes; g) convocar as suas reuniões extraordinárias; h) solicitar, em virtude de deliberação da comissão, os serviços de funcionários técnicos para estudo de determinado tema, sem prejuízo das suas atividades nas repartições a que pertençam; i) convidar técnicos ou especialistas particulares e representantes de entidades ou associações científicas; e j) desempatar as votações quando ostensivas, entre outras funções procedimentais (Brasil, 2023, art. 89, p. 35).

Dado esse conjunto de prerrogativas da presidência da comissão, tanto partidos da coalizão quanto da oposição visam ocupar esse cargo para obter maior capacidade de ação sobre determinadas áreas de políticas. Esse ponto evidencia-se no presidencialismo brasileiro: ao formar coalizões de governo, o partido do presidente delega o controle de certas agendas aos seus parceiros de coalizão. Todavia, essa delegação não é isenta de riscos: ao indicar um ministro, mais que apenas distribuir um cargo, o chefe do Executivo está distribuindo poderes de agenda entre os partidos da coalizão (Freitas, 2016; Inácio; Rezende, 2015).

Todavia, conceder esse poder de agenda torna possível o risco de o ministro indicado perseguir objetivos partidários próprios, afastando-se das preferências da coalizão. Desse modo, embora possa acordar sobre um compromisso, uma coligação de partidos pode não

confiar nos ministros uns dos outros para implantar de fato essa política (Carroll; Cox, 2012). Assim, é de interesse dos outros membros da coalizão controlar a ação dos próprios membros do ministério, de maneira que a ocupação das comissões também pode servir como forma de a coalizão controlar seus próprios membros⁷ (Fortunato; Martin; Vanberg, 2019; Carroll; Cox, 2012; Inácio; Rezende, 2015).

As comissões possibilitam esse controle sobre a ação dos ministros; e, quanto mais forte é a comissão, maior poderá ser esse controle. Comissões que têm o poder de iniciar, consolidar, dividir, alterar legislação (mesmo as de origem do Executivo) apresentam maior capacidade de controlar a agenda de políticas sob sua jurisdição. Além disso, comissões que detêm o poder de decisão final e fortes capacidades institucionais para gerar informações (audiências públicas, requisição de documentos e informações, poderes de inquérito, entre outros) fortalecem essa capacidade de controle.

Devido à capacidade de controle, as presidências das comissões são almejadas tanto pelos partidos da coalizão quanto pelos da oposição. Fortunato, Martin e Vanberg (2019) apontam que, em virtude dos poderes de agenda, o cargo de presidente das comissões pode ser usado tanto pelos partidos de oposição, que poderão analisar de forma mais minuciosa as propostas de governo, quanto pelos partidos da coalizão, que poderão utilizar o cargo para se policiarem mutuamente. Em resumo, o controle das presidências das comissões aumenta a capacidade dos partidos para examinar minuciosamente as propostas governamentais. Essa capacidade é mais notória nos partidos de oposição, mas também ocorre quando há distância entre as preferências partidárias numa coalizão.

Inácio e Rezende (2015) classificam o controle exercido sobre os ministérios em três tipos: controle horizontal partidário (CHP), quando o mesmo partido ocupa o ministério e as comissões da mesma jurisdição; controle horizontal coalizacional (CHC), quando diferentes partidos da coalizão ocupam o ministério e a presidência da comissão de mesma jurisdição; e controle horizontal adversarial (CHA), quando um membro da oposição ocupa a presidência de uma comissão.

Apesar da centralidade desse controle sobre as iniciativas do próprio governo, outra questão deve ser levada em consideração ao se tratar dos poderes das presidências das comissões, em especial as do Senado: além do poder de controlar e modificar proposições do Executivo, as comissões também analisam matérias dos legisladores, em especial dos membros da própria Casa, servindo de filtro para essas propostas⁸. Assim, além de controlar o próprio governo, a ocupação dessas presidências permite controlar o trâmite das propostas dos legisladores por meio da indicação de relatores, da convocação de audiências

⁷ Outra forma de controle intracoalizão apontada nos estudos desse tema é a existência de *ministros juniores* pertencentes a partidos distintos dos ministros. Porém, neste artigo o que importa é a ocupação das presidências das comissões como instrumento de controle das coalizões.

⁸ Espera-se uma concentração de propostas dos próprios legisladores nas comissões; apesar da preponderância do Executivo ser percebida no total de leis aprovadas, há uma forte capacidade de iniciativa dos parlamentares – e, no caso do Senado, são eles que iniciam e discutem suas iniciativas, muitas vezes filtrando essas propostas (Araújo, 2008; Rubiatti, 2017b, 2020).

públicas para instruir as matérias ou mesmo da retirada de pauta na comissão. Dessa forma, a presidência da comissão pode ser um instrumento usado pelos partidos para dificultar a tramitação de matérias que não lhe interessem ou mesmo para facilitar esse trâmite quando for do interesse do partido a que pertence o presidente.

3 As presidências da CCJ e da CAE: perfil partidário e coalizão

No sistema de comissões do Senado os mandatos dos membros são de dois anos, tanto de titulares e suplentes quanto dos presidentes e vice-presidentes. Um primeiro ponto a se destacar é a rotatividade na ocupação desses cargos, pois é vedada regimentalmente a recondução imediata do presidente da comissão numa mesma legislatura; porém, é permitida a recondução sequencial em legislaturas distintas. Assim, o presidente da comissão nos dois últimos anos de uma legislatura pode ser reconduzido ao cargo nos primeiros dois anos da seguinte. Como o mandato de senador é de oito anos (duas legislaturas), na prática essa recondução pode ser realizada num mesmo mandato. O período coberto por este trabalho é de 24 anos, de modo que em princípio seriam 12 presidentes distintos em cada comissão. Contudo, os dados da Tabela 1 demonstram que não é esse o quadro.

Tabela 1 – Número de parlamentares que ocuparam a presidência: CCJ e CAE (1995-2018)

Comissão	Presidentes
CCJ	10
CAE	14

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Como se pode notar, a CCJ apresenta um menor número de senadores ocupando a presidência, se comparado com a CAE. Isso ocorre porque na primeira comissão há maior número de reconduções: no total foram três reconduções: Antônio Carlos Magalhães (PFL/DEM), Bernardo Cabral (PFL/DEM) e Edison Lobão (PFL/DEM na primeira presidência e PMDB/MDB na segunda). Na CAE, por sua vez, apenas Delcídio do Amaral (PT) foi reconduzido, e dos três casos de recondução na CCJ apenas Antônio Carlos Magalhães foi reconduzido em sequência: no biênio final da 52ª Legislatura (2005-2006) e no primeiro da 53ª (2007-2008). Os outros dois casos foram espaçados no tempo – Bernardo Cabral ocupou a presidência da CCJ em 1997-1998 e 2001-2002; Edison Lobão em 2003-2004 e 2017-2018; e Delcídio do Amaral foi eleito presidente da CAE para os biênios 2012-2013 e 2015-2016. Assim, mesmo permitida, a recondução (não sequencial na mesma legislatura) não é uma prática recorrente na CAE; ela é mais frequente na CCJ.

A regra que impede a recondução consecutiva do presidente afeta um elemento destacado na literatura: a regra de antiguidade. No caso norte-americano, ela é vista como marca da organização do Legislativo e regra central na ocupação das presidências das comissões, que incentivaria o parlamentar a permanecer na comissão e adquirir maior controle ou expertise sobre a temática tratada por ela. Polsby (2008, p. 234) afirma que

as comissões ganharam uma sólida e institucionalizada independência dos líderes partidários, tanto dentro quanto fora do Congresso. Suas jurisdições estão fixadas em regras; sua composição é largamente determinada e sua liderança totalmente dominada pela operação automática da antiguidade. Seu trabalho é crescentemente técnico e especializado e a forma como se organizam internamente para fazer seu trabalho é inteiramente de seu talante. Atualmente, as comissões desenvolveram uma soberania independente toda própria, sujeita apenas às muito infrequentes reversões e modificações de seus poderes pelos líderes partidários da Câmara apoiados por grandes e insistentes maiorias.

Todavia, estudos (Deering; Wahlbeck, 2006; Cann, 2008) afirmam que mudanças recentes teriam enfraquecido o princípio de antiguidade na ocupação das presidências das comissões e fortalecido o papel do partido na seleção de seus membros que ocuparão esses cargos; elementos como disciplina partidária e aportes financeiros ao partido têm ganhado destaque nessa indicação.

Não há no Brasil a regra de antiguidade, e a proibição da recondução consecutiva para o cargo já representa uma barreira para sua realização. Dessa forma, é central o papel do partido na indicação dos ocupantes desses cargos: a vaga de presidente é definida por ele com base em negociações internas ou com o bloco de que faz parte. Assim, o desenho regimental das presidências das comissões reforça o papel partidário, não estipula regra alguma de antiguidade e impede a recondução consecutiva numa mesma legislatura.

Além das reconduções, um elemento que impacta o número de presidentes na comissão é a saída antecipada do presidente e a sua consequente substituição. Nesse caso, também são notáveis as diferenças entre as comissões. No caso da CCJ, apenas um presidente não finalizou seu mandato: no período da sua segunda presidência, Antônio Carlos Magalhães veio a falecer (em 2007) e foi substituído por Marco Maciel (PFL/DEM). Na CAE, por sua vez, essa substituição no meio do mandato da presidência ocorreu três vezes: a) José Serra (PSDB) deixou a presidência da CAE para ocupar um ministério no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em março 1998; e até o final daquele ano ocupou o cargo o suplente Pedro Piva (PSDB); b) Fernando Bezerra (PMDB/MDB) afastou-se do cargo para assumir o ministério da Integração Nacional e Ney Suassuna substituiu-o na presidência da CAE;

e c) Delcídio do Amaral (PT⁹) teve seu mandato cassado em 2016, e Gleisi Hoffmann (PT) assumiu a presidência da comissão.

Em suma, há maior estabilidade na presidência da CCJ, evidenciada tanto na recondução de seus presidentes quanto na sua permanência até o final do mandato na chefia da comissão; e o único caso de troca de presidente deve-se a uma fatalidade. Na CAE a maior circulação é devida ao pouco uso da recondução e à troca de presidentes no decorrer dos mandatos.

Definidas pelo regimento, as comissões do Senado são ocupadas de acordo com a proporcionalidade partidária, ou seja, suas vagas seguem aproximadamente o tamanho das bancadas no plenário. Porém, em termos regimentais, a escolha dos presidentes das comissões do Senado se dá por eleição de seus membros (Brasil, 2023, art. 88, p. 34-35). Apesar disso, ocorre de fato a discussão e distribuição das presidências firmada na negociação entre líderes partidários, de modo que a eleição é apenas uma forma de referendar os resultados da negociação. Nela se leva em consideração o tamanho das bancadas; assim, os maiores partidos teriam privilégios na escolha das presidências das comissões. Com isso, espera-se que a CCJ e a CAE fiquem majoritariamente com os maiores partidos. A Tabela 2 mostra o tempo em que cada partido permaneceu na presidência dessas comissões.

Tabela 2 – Partidos que ocuparam a presidência da CAE e CCJ

Partido	CAE	CCJ
MDB/PMDB	41,7	41,7
DEM/PFL		58,3
PSDB	25,0	
PT	33,3	

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Um primeiro ponto a se destacar é a concentração de presidências em poucos partidos: em 24 anos apenas dois partidos presidiram a CCJ; e três, a CAE. Diferentemente, no mesmo período a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) contou com sete partidos na presidência, e a Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE) com seis. Afora a CCJ, apenas a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) contou com apenas dois partidos na presidência¹⁰ (Silva, 2019); essa comissão, criada em 2005, completou apenas 14 anos de existência no período aqui analisado. E a Comissão de

⁹ Na época de sua cassação, o senador já se desfilia do PT e estava sem partido. Porém, manteve-se aqui essa identificação, pois seu mandato como presidente da CAE iniciou-se quando ainda pertencia àquele partido.

¹⁰ Foram aqui excluídas as comissões de vida efêmera ou criadas há pouco tempo: a Comissão de Legislação Participativa (CLP), a Comissão de Transparência e Governança (CTG), a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) e a Comissão Senado do Futuro (CSF). As três primeiras tiveram apenas dois anos de existência no período analisado; a CLP foi extinta e incorporada à CDH, e a CTG foi descontinuada e incorporada à CTFC junto com as temáticas que antes se encontravam na Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA). A CSF somou seis anos de existência no período e contou com três partidos em sua presidência, isto é, um partido diferente por mandato de presidente da comissão.

Fiscalização e Controle apresentou apenas três partidos na presidência; porém, aqui só se contam dez anos, de 1995 a 2004, quando foi extinta.

Acresce a essa concentração de poucos partidos o fato de que os maiores dentre eles ocupam de fato essas duas comissões, o que reforça a imagem de que ambas são centrais no processo decisório interno do Senado e, por isso, disputadas pelos líderes partidários. Nesse caso, apenas o MDB/PMDB e o DEM/PFL ocupam a presidência da CCJ. O PFL/DEM ocupou a presidência da CCJ entre 1997 e 2010 ininterruptamente, mas apenas em 1997-1998¹¹ ele formou a maior bancada partidária. Por sua vez, o MDB/PMDB sempre teve a maior bancada no Senado enquanto ocupou a presidência da CCJ. Quanto à presidência da CAE nota-se também que apenas o MDB/PMDB esteve na presidência enquanto formava a maior bancada. O PSDB e o PT, mesmo tendo ocupado essas presidências, não formavam a maior bancada no momento da escolha dos presidentes das comissões.

Em suma, levando-se em consideração o tamanho das bancadas no momento da seleção dos presidentes das comissões, a CCJ foi presidida em 12 ocasiões por um membro da maior bancada, ao passo que isso ocorreu 10 vezes na CAE. Dessa forma, em metade do período analisado a CCJ não foi presidida pela maior bancada partidária, e em mais da metade do tempo a CAE também não. À primeira vista, essa informação parece contradizer a centralidade dessas comissões no processo legislativo; afinal, em boa parte do período essas presidências não foram ocupadas pelos maiores partidos no Senado. Contudo, dois outros pontos devem ser destacados: a formação de blocos partidários e a presença da coalizão.

Regimentalmente, é facultado aos partidos formarem blocos no Senado. A única limitação é o número de membros: para formar um bloco é necessário ter, no mínimo, um décimo dos membros da Casa. Por não ser um patamar alto, não há grandes obstáculos regimentais a essa prática. Formar blocos partidários impacta diretamente a composição das comissões: é com fundamento do tamanho das bancadas dos blocos que se distribuirão as cadeiras nas comissões – e, da mesma forma, na negociação dos líderes para a ocupação das presidências das comissões o maior bloco, caso ele supere algum partido individual, terá direito à primeira escolha. Consequentemente, é estratégico formar grandes blocos no Senado. Com efeito, a prática de formação de blocos passou a ser mais frequente nos anos 2000; na década de 1990 era mais comum que apenas os partidos de oposição se reunissem em blocos.

O maior bloco conquistou a presidência da CCJ em seis eleições de presidentes e totalizou 12 anos de controle sobre esse cargo. O mesmo ocorreu na CAE apenas duas vezes (em quatro anos). Se se considera que algumas vezes o maior partido pertence ao maior bloco, ocorre esta distribuição: na CCJ, o maior partido ou bloco ocupou a presidência por 18 anos (75% do tempo); e a CAE esteve nessa situação por 14 anos (58,3% do período analisado).

¹¹ A escolha dos presidentes ocorre a cada dois anos; por isso, aqui foi considerado o tamanho das bancadas em 1997 para o biênio 1997-1998.

Evidencia-se, pois, a preferência dos maiores partidos e blocos na ocupação da CCJ. Isso pode ser relacionado com a forma de escolha das presidências: como é feita corriqueiramente numa negociação entre os líderes e como se dá a preferência de escolha aos maiores blocos/partidos, é esperado que eles escolham a comissão mais cobiçada. Na sequência, o segundo maior partido/bloco escolhe a segunda comissão mais relevante. Em suma, a forte presença do maior partido ou bloco na presidência da CCJ reforça o papel central dessa comissão no arranjo organizacional do Senado.

A despeito disso, a CCJ foi presidida durante seis anos (1999-2004) por um parlamentar que não era do maior partido nem do maior bloco. Porém, há outro elemento que afeta a escolha dos presidentes das comissões: a ação coordenada da coalizão. Nesse período, a presidência foi toda do PFL/DEM, quando esse partido fez parte da coalizão do governo de Fernando Henrique Cardoso até março de 2002. Ou seja, desses seis anos, em quatro um partido da coalizão ocupou a presidência da CCJ¹², e nesse período a coalizão era majoritária.

Apenas no biênio 2003-2004 a CCJ foi ocupada por um partido que não pertencia à coalizão nem ao maior partido ou bloco. Naquele momento, início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), a coalizão governamental não era majoritária e abria espaço para que partidos de oposição se articulassem para conquistar esse importante cargo da Câmara Alta.

A Tabela 3 mostra o controle das presidências da CCJ e da CAE pela coalizão. Até o momento os dados demonstravam que a CCJ é a comissão em que o controle do partido ou bloco majoritário é maior; contudo, na CAE o quadro se inverte: há um controle quase total da coalizão.

Tabela 3 – Presença da coalizão nas presidências da CAE e CCJ (porcentagem)

Comissão	Presidência ocupada pela coalizão
CCJ	60,0
CAE	92,0

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

No caso da CAE, houve dois momentos em que a coalizão não ocupou a presidência: no primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003) e após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (PT). Nos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso a coalizão controlou a presidência dessa comissão, e o partido do governo esteve nesse cargo em quatro dos oito anos¹³. Em 2003, a coalizão inicial do governo de Luiz Inácio Lula da Silva não contava com a participação do PMDB/MDB, mas a presidência da CAE ficou com esse partido. Na ocasião, o PMDB/MDB formava a maior bancada no Senado, o que o

¹² Apesar de ter deixado a coalizão em 2002, a escolha da presidência das comissões se deu em 2001; ou seja, o PFL/DEM foi indicado para a presidência da CCJ quando ainda pertencia à coalizão de governo.

¹³ O PSDB só voltou a presidir a CAE no biênio 2017-2018, quando passou a fazer parte da coalizão do governo de Michel Temer (MDB/PMDB).

colocava numa posição vantajosa nas negociações pelas presidências das comissões. Além disso, mesmo não fazendo parte da coalizão no momento, esse partido dava sinais de aproximação com o governo, o que se concretizou com a entrada do PMDB/MDB na coalizão no início de 2004. A partir desse momento, a coalizão retomou o controle da presidência da CAE até 2016.

Em 2015, quando foi escolhida a presidência das comissões, o posto foi conquistado pelo PT, partido do governo, que indicou Delcídio do Amaral para esse cargo. Porém, como se comentou, Delcídio do Amaral saiu do partido e, posteriormente, teve seu mandato cassado. Para o seu lugar na presidência da CAE foi indicada pelo PT a senadora Gleisi Hoffmann. Nesse interim, a presidenta Dilma Rousseff sofreu um processo de *impeachment*, e Michel Temer (MDB/PMDB) assumiu a Presidência da República. Como o PT não fez parte da coalizão do governo de Temer, esse foi o segundo momento em que a CAE não foi presidida por um membro de partido da base governista. Porém, no momento da escolha das presidências, o PT ainda era governo, ou seja, esse momento de presidência da CAE na oposição se deve à crise instaurada em 2016; em 2015 a coalizão ainda conseguira o controle dessa presidência.

Por outro lado, na CCJ o quadro é bem diferente: apesar de ser majoritária, a presença da coalizão na presidência é bem menos impactante. Entretanto, há um padrão da ocupação da oposição na CCJ: os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Em sete dos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001), a comissão foi presidida por um membro da coalizão: tanto o PMDB/MDB quanto o PFL/DEM foram parte das coalizões nesses anos. Apenas em 2002, quando o PFL/DEM saiu da coalizão, a CCJ conheceu sua primeira experiência com presidente não pertencente à base governista: em 2001 foi escolhido Bernardo Cabral (PFL/DEM) para ocupar esse cargo; assim, em 2002, com a saída desse partido da coalizão, a CCJ acabou sendo presidida por alguém que não compunha a base governista. Como no caso anterior, pode-se considerar esse momento consequência de mudanças políticas ocorridas no decorrer do mandato de presidente da comissão: originalmente, a escolha se deu dentro da coalizão, mas nesse caso, com a saída do partido da base governista, alterou-se a identificação do pertencimento do presidente da comissão.

Nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, o caso é diferente. Nos oito anos do seu governo, em momento algum a coalizão conseguiu a presidência da CCJ. Um dos principais partidos de oposição ao governo, o PFL/DEM ocupou a presidência dessa comissão em todo o período. No primeiro biênio do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2004), a presidência da CCJ ficou com Edison Lobão (PFL/DEM). Como dito anteriormente, no momento da escolha de presidências, a coalizão não era majoritária, o que abria espaço para que partidos externos à coalizão, inclusive a oposição, acabassem por ter maiores chances de se articular e ocupar a presidência da CCJ. Porém, em relação aos anos posteriores, a explicação dessa ocupação pela oposição ocorre em outro contexto, o da formação de um bloco de oposição: PSDB-PFL/DEM. A junção desses partidos garantiu a formação do maior bloco partidário no Senado e a escolha da presidência da CCJ nos biênios 2005-2006,

2007-2008 e 2009-2010 – as duas primeiras com Antônio Carlos Magalhães, e a última com Demóstenes Torres (PFL/DEM).

O PMDB/MDB dominou a presidência da CCJ até o final de 2018, de modo que um membro da coalizão ocupou a presidência em todo esse período (2011-2018), com exceção do período de crise no governo de Dilma Rousseff, após a saída do PMDB/MDB da coalizão em 2016. Porém, ao contrário do que ocorreu na CAE, a entrada de Michel Temer (PMDB/MDB) na Presidência da República fez a CCJ “voltar” para a base governista; afinal, o presidente da comissão (José Maranhão) era do partido do novo chefe do Executivo. Dessa forma, a ocupação das presidências das comissões fundamentou-se numa complexa negociação que envolveu os líderes partidários no primeiro e terceiro ano das legislaturas. Essa negociação ocorreu em torno dos interesses do partido, da coalizão e da formação dos blocos partidários, que garantiam uma melhor colocação dos partidos nessa negociação, já que a preferência nas escolhas era dos maiores blocos/partidos da Casa. Por serem as comissões mais desejadas, dadas suas jurisdições, a CCJ e a CAE apresentaram concentração de partidos em sua ocupação, o que as difere de outras comissões. Aqui são os maiores partidos, blocos ou membros da coalizão que controlam esses postos em quase todo o período e evidenciam que essas presidências são cargos altamente desejados pelas principais forças políticas do Senado.

Quando se pensa no tipo de controle exercido nessa comissão – controle horizontal partidário (CHP), coalizacional (CHC) ou adversarial (CHA) –, contatam-se diferenças entre as comissões. Primeiro, na CCJ a presença de um CHA é maior: em 40% do período a oposição ocupou sua presidência. Porém, nos outros 60%, embora a coalizão estivesse na presidência, não era o mesmo partido que o do ministro com mesma jurisdição¹⁴. Apenas no biênio 1995-1996 o PMDB conseguiu ocupar o Ministério da Justiça e a CCJ ao mesmo tempo. Salvo esse biênio, que pode ser visto como CHP, no restante do tempo o ministério foi ocupado por membro sem filiação partidária ou por partido que não o do presidente da comissão. Dessa forma, em relação à CCJ, o CHC foi o mais frequente, seguido pelo CHA e pelo CHP, tendo sido residual e no início do período analisado.

A correspondência entre um ministério e a CAE é tema pouco mais complexo. Devido à amplitude de suas atribuições, há um conjunto maior de ministérios com as mesmas jurisdições. Consequentemente, foram utilizados o Ministério da Fazenda, o do Planejamento, Orçamento e Gestão e o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio¹⁵. Assim, para a CAE, o CHA é menor que na CCJ, pois apenas 8% das presidências ficaram com a oposição. Dentre as presidências da coalizão, em 59,1% delas não houve coincidência partidária entre a presidência da CAE e o ocupante do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, o mesmo ocorrendo em 86,4% em relação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio,

¹⁴ No caso da CCJ, considerou-se que o Ministério da Justiça tinha a mesma jurisdição.

¹⁵ É frequente a renomeação de alguns ministérios a cada novo mandato presidencial. Por exemplo, o Ministério da Indústria e Comércio também já foi Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. O Ministério do Planejamento e Orçamento já foi nomeado como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Apesar da variação de nomes, mantiveram-se os ministérios pela sua área de jurisdição coincidente com a da CAE.

e em 72,7% quando observado o Ministério da Fazenda. Dessa forma, também na CAE é preponderante o CHC, o que permite aos partidos membros da coalizão fazer uma análise pormenorizada das iniciativas do governo que ali tramitam.

Além desse exame, o controle da presidência pelos partidos da coalizão pode permitir defender a agenda da coalizão contra projetos que firam interesses em suas jurisdições; como há grande volume de propostas dos legisladores pertencentes ou não à coalizão, dificultar ou mesmo impedir o trâmite de algumas propostas ajuda a coalizão a manter sua agenda nessas áreas.

4 Experiência política e profissional dos presidentes da CCJ e da CAE

Em virtude da importância dos cargos de presidentes da CCJ e CAE, cabe analisar a experiência dos indicados pelos partidos a ocupação desses postos. O que move esta seção, pois, é observar se em suas escolhas os partidos estão priorizando a experiência política e a afinidade profissional dos senadores¹⁶.

Relativamente à experiência política dos presidentes, saliente-se o número de mandatos desses parlamentares. A Tabela 4 mostra a distribuição dessas presidências por número de mandatos na Câmara Alta¹⁷ no momento em que ocupavam esses cargos.

Tabela 4 – Número de mandatos no Senado (porcentagens)

	CCJ	CAE
Primeiro	50,0	46,2
Segundo	29,2	53,8
Terceiro	12,5	
Quarto	8,3	

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

Como se pode notar, em ambas as comissões a maior frequência está entre o primeiro e segundo mandato. Num primeiro momento, isso pode indicar que senadores com grande experiência na Casa não ocupam esses cargos. Porém, dois pontos devem ser destacados da Tabela 4: a) a CCJ apresenta pouco mais de 20% de presidências com mais de dois

¹⁶ Optou-se aqui por tratar de variáveis que medem a carreira e a experiência política e profissional dos ocupantes desses cargos; contudo, outras variáveis poderiam ser exploradas, como a questão de gênero e de etnia. Quanto à primeira, há trabalhos que buscam mostrar que algumas comissões vinculadas a políticas sociais e de cuidados se tornam espaço de atuação dos parlamentares (Busanello; Rehbein, 2017; Perlin, 2019). Por sua vez, apesar do recente interesse dos estudos legislativos sobre as estruturas de oportunidades presentes no Congresso dos EUA (Gamble, 2007; Rocca; Sanchez; Morin, 2011), a questão racial ou étnica é pouco analisada no Brasil. Esse tipo de análise também encontra barreiras, como a falta de informações sobre a identificação racial dos parlamentares. Mesmo no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o registro dessa informação é recente, o que limita as possibilidades da investigação.

¹⁷ Foram considerados todos os anos e presidentes. Essa escolha deveu-se a reconduções e a trocas de presidentes no meio dos mandatos.

mandatos, a CAE não tem nenhum, de forma que a indicação para a CCJ pode priorizar membros com maior experiência, mais do que a CAE o faz; e b) o mandato de senador é de oito anos; ou seja, um parlamentar em segundo mandato já pode estar com mais de doze anos de experiência no Senado, caso esteja na segunda legislatura do segundo mandato. Por conseguinte, mesmo estando em primeiro ou segundo mandato, o senador indicado não é necessariamente um neófito na Casa. Por esse motivo, a Tabela 5 mostra a mesma distribuição, mas centrada nas legislaturas ocupadas pelos presidentes da CAE e da CCJ.

Tabela 5 – Número de legislaturas no Senado dos presidentes da CAE e CCJ (porcentagens)

Legislatura	CCJ	CAE
Primeira	33,3	19,2
Segunda	16,7	42,3
Terceira	8,3	30,8
Quarta	25,0	7,7
Quinta	8,3	
Sexta		
Sétima		
Oitava	8,3	

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e seção de biografias dos senadores.

Ao se observar cada legislatura, nota-se que menos da metade dos parlamentares que ocuparam essas comissões eram efetivamente novos na Casa: 33,3% da CCJ e 19,2% da CAE. Porém, mais de 60% das presidências da CAE estavam na primeira ou segunda legislatura, situação que se repete exatamente na metade dos casos para a CCJ. Somada a isso há a forte concentração de casos na terceira legislatura na CAE (30,8%) e na quarta legislatura na CCJ (25,0%). Novamente, só na CCJ há casos com mais de quatro legislaturas. Se se consideram os biênios das presidências, somente em 1995-1996 e em 2011-2012 a CCJ era presidida por senadores que estavam no primeiro biênio do primeiro mandato; o mesmo não ocorreu na CAE. Portanto, em geral não são senadores inexperientes que ocupam essas presidências.

Entretanto, há outro dado a se destacar sobre esses senadores: o tipo de mandato que assumem, isto é, se são titulares ou suplentes. Como se sabe, eles são eleitos por chapas com um titular e dois suplentes, e muitas vezes esses suplentes acabam por preencher o mandato, seja pelo afastamento do titular para ocupar outros cargos (ministérios e secretarias), seja porque se elegeram para outro cargo no meio de seu mandato de oito anos (em especial, governos estaduais)¹⁸. Segundo Neiva e Izumi (2012), os suplentes têm uma

¹⁸ No caso de senadores que se afastam por uma legislatura inteira para ocupar outro cargo, na Tabela 5 consideraram-se apenas as legislaturas em que os parlamentares tiveram efetiva participação.

característica que os distingue dos demais: eles não são de fato eleitos, o que pode impactar sua atuação dentro do Senado.

No caso das presidências da CCJ e CAE, não é comum que suplentes as ocupem. Na CCJ não há caso algum nos anos aqui analisados. Na CAE houve dois momentos, ambos na década de 1990. O primeiro deles foi o do senador Gilberto Miranda (PMDB/MDB), suplente de Amazonino Mendes – este se afastou do cargo para ser prefeito de Manaus em 1993 e em 1995 governaria o Amazonas. Nesse caso, Gilberto Miranda foi escolhido para presidir a comissão por todo o biênio. O segundo momento foi em 1998, quando Pedro Piva (PSDB) substituiu José Serra. Nesse caso, ao assumir a vaga do titular, Piva assumiu o cargo de presidente da CAE, também em substituição daquele. Novamente, pode-se notar que a presença de suplentes nesses cargos também é baixa, reforçando que há uma preocupação dos partidos em indicar parlamentares com maior experiência política.

Porém, a experiência política não é medida apenas pelo número de mandatos ou legislaturas do parlamentar na Casa. Além dessa experiência endógena, pode-se destacar a ocupação de outros cargos eletivos como forma de medir a experiência política. A Tabela 6 mostra essa distribuição.

Tabela 6 – Experiência política prévia em cargos eletivos

	CCJ	CAE
Apenas no Legislativo	33,3	53,8
Apenas no Executivo	0,0	0,0
Em ambos os Poderes	58,3	38,5
Sem experiência prévia em cargos eletivos	8,3	7,7

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e da seção de biografias dos senadores.

Em quase todo o período, os presidentes das duas comissões apresentavam experiência política em cargos eletivos, em especial no Legislativo (vereadores, deputados estaduais, federais e mandatos anteriores no Senado). Tanto na CCJ quanto na CAE, se somarmos os presidentes com experiência apenas no Legislativo aos com experiência em ambos os Poderes (Executivo e Legislativo), teremos mais de 90% das presidências. A maior diferença é na experiência no Executivo. Apesar de não haver nenhum presidente com experiência apenas nesse Poder, 58,3% das presidências da CCJ foram ocupadas por senadores que já haviam passado por cargos eletivos no Executivo (prefeito e vice-prefeitos, governadores e vice-governadores, vice-presidentes), ao passo que para a CAE isso ocorreu em 38,5% das vezes. Mesmo que seja uma presença expressiva em ambas as comissões, na CCJ ela ultrapassa a metade dos casos, o que indica a preferência por parlamentares com maior grau de inserção no cenário político.

Apesar de já indicar que são políticos experientes os parlamentares que ocupam a presidência da CCJ e CAE, a Tabela 6 considera apenas a experiência em cargos eletivos e

deixa de fora a ocupação de outros cargos políticos relevantes (participação em ministérios, secretariados, direção de autarquias). Por exemplo, quando José Serra foi presidente da CAE, ele estava em seu primeiro mandato no Senado e já tinha experiência como deputado federal, mas ainda não ocupara cargo eletivo algum no Executivo¹⁹; por isso, figura na Tabela 6 apenas com experiência em cargos eletivos no Legislativo. Todavia, entre 1995 e 1996 José Serra foi ministro do Planejamento e Orçamento do governo de Fernando Henrique Cardoso. Assim, se se adicionam as experiências em cargos políticos não eletivos, é possível que o nível de experiência desses presidentes seja ainda maior.

Na Tabela 6, de fato raros são os casos de “sem experiência prévia em cargos eletivos”. Foram apenas três presidentes nessa categoria: um na CCJ e dois na CAE, que entraram em substituição aos membros escolhidos no início dos respectivos biênios, isto é, não ocuparam mandatos completos na presidência da comissão. A CCJ foi presidida por Demóstenes Torres em 2009-2010. Nesse momento, o senador estava no primeiro mandato e não tinha outra experiência em cargos eletivos; porém, já havia sido secretário de segurança pública de Goiás, além de promotor de Justiça e procurador-geral do Ministério Público desse estado. Assim, mesmo não tendo experiência em cargos eletivos, atuara no Executivo de nível estadual e no Ministério Público estadual, o que pode ser visto como atuação profissional em área próxima da jurisdição da CCJ²⁰. Na CAE, os dois casos são o de Pedro Piva, que substituiu José Serra, que saiu para ocupar o cargo de ministro da Saúde; e Gleisi Hoffmann, que substituiu Delcídio do Amaral quando, já desfilado do PT, teve seu mandato cassado. No caso de Piva, que também era suplente de Serra no Senado, não há de fato experiência política prévia. Sua carreira fez-se toda no meio empresarial, tendo sido membro do Conselho Consultivo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Quanto a Gleisi Hoffmann, ela fora secretária de Reestruturação Administrativa do Mato Grosso do Sul, secretária de Gestão Pública de Londrina, diretora financeira da Itaipu Internacional e ministra da Casa Civil, de modo que ocupara cargos no Executivo nos três níveis da federação. Em suma, apenas Pedro Piva não tivera carreira política anterior, tendo sido presidente por curto período, em substituição ao presidente original. Os outros presidentes, mesmo em primeiro mandato no Senado, já tinham experiência em outros cargos, eletivos e não eletivos, no Executivo e, sobretudo, no Legislativo.

Em relação à experiência dos presidentes das comissões, deve-se observar sua área de formação e atuação profissional. Um primeiro destaque é o nível de escolaridade: todos os presidentes da CCJ tinham nível superior e apenas um presidente da CAE não completara o ensino superior – Lindberg Farias (PT). Esse fato não chega a ser surpreendente, pois

¹⁹ A presidência de José Serra na CAE ocorreu no biênio 1997-1998 (interrompida quando ele assumiu o Ministério da Saúde em 1998), período anterior a sua eleição ao governo do estado de São Paulo (2006) e à prefeitura de sua capital (2005).

²⁰ Demóstenes Torres teve seu mandato cassado em 2012 por suspeitas de envolvimento com o bicheiro Carlinhos Cachoeira.

está de acordo com a composição do próprio Senado, onde a maioria dos parlamentares tem nível superior.

A Tabela 7 apresenta a área de formação dos presidentes da CCJ e CAE. Aqui não foi considerado o tempo da presidência, apenas o indivíduo; por isso, são 10 presidentes na CCJ e 14 na CAE. Além disso, optou-se por selecionar a formação mais próxima à jurisdição da comissão nos casos em que os senadores declararam mais de uma formação. Por fim, privilegiou-se a formação de graduação declarada na seção de biografia dos senadores.

Tabela 7 – Área de formação dos presidentes da CCJ e CAE

Área de formação	CCJ		CAE	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Direito	7	70	5	35,7
Administração	1	10	2	14,3
Economia	-	-	3	21,4
Engenharias	1	10	2	14,3
Medicina	1	10	1	7,1
Superior Incompleto	-	-	1	7,1

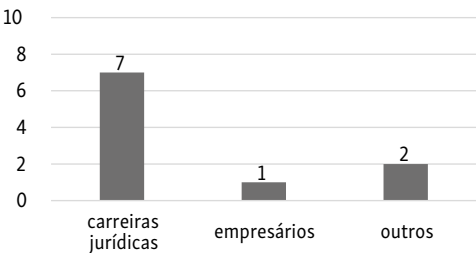
Fonte: elaborada pelo autor com base em dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e seção de biografias dos senadores.

Destaca-se aqui a forte presença de bacharéis em Direito na CCJ (70%). Embora se espere que seja priorizada na escolha desses presidentes, essa formação também está presente no plenário da Casa; e a grande quantidade de graduados em Direito no plenário pode facilitar a escolha desse perfil de formação para a presidência da comissão. O mesmo não ocorre com a CAE, em que a soma da presença de economistas e administradores – formações mais afins com temática da comissão – não chega à metade da dos presidentes (35,7%) e iguala-se à dos formados em Direito.

Alguns presidentes da CAE concluíram pós-graduações em áreas que os aproximavam da temática da comissão: Gilberto Miranda e Fernando Bezerra, graduados em Direito e Engenharia Civil, tinham pós-graduação em Engenharia Econômica; e Gleisi Hoffmann, graduada em Direito, fizera pós-graduação em Organizações Públicas e Administração Financeira. No entanto, mesmo se se somassem esses casos aos de formação próxima a temática da comissão, haveria 57% de presidentes, patamar abaixo do encontrado na CCJ.

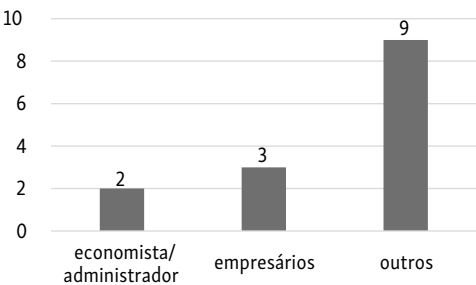
Por fim, cabe salientar a atuação profissional dos presidentes das comissões, apresentadas nos Gráficos 1 e 2. Nesse caso, como frequentemente os parlamentares declaram mais de uma profissão, primeiro foram consideradas as profissões correlatas da área de atuação da comissão: carreiras jurídicas para a CCJ e de economista e administrador para a CAE. Na sequência, devido à presença de empresários entre as profissões declaradas pelos senadores, essa categoria foi também destacada. Por fim, foram classificados como “outros” os parlamentares sem ligação com as carreiras vinculadas às temáticas das comissões e os que não se declararam empresários.

Gráfico 1 – Profissões declaradas dos presidentes da CCJ, por proximidade à jurisdição da comissão



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e seção de biografias dos senadores.

Gráfico 2 – Profissões declaradas dos presidentes da CAE, por proximidade à jurisdição da comissão



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e seção de biografias dos senadores.

Como se pode ver, na CCJ o quadro se repete: sete dos dez presidentes declaram profissões de carreiras jurídicas (advogados, promotores). Excluídos os sete, apenas um se declarou empresário, e dois foram classificados como outras profissões. Na CAE apenas dois se declararam economistas ou administradores; e, afora esses dois, três se declaram empresários e nove declaram outras profissões. Dessa forma, o vínculo profissional dos presidentes da CCJ é muito mais próximo da área de atuação da comissão que os da CAE, o que pode ser visto como um indicio de maior preocupação dos líderes partidários em indicar parlamentares com expertise profissional, além de política, para a primeira comissão. Na CAE, mesmo com expertise política, os presidentes tiveram pouca atuação profissional em áreas correlatas aos assuntos da comissão.

5 Considerações finais

As comissões exercem importante papel no processo legislativo. Nelas há espaço para a coleta de informações para a tomada de decisão, para a participação de grupos externos ao parlamento nas audiências públicas. Com base nos pareceres dos relatores das matérias nas

comissões ocorre a discussão e a votação em plenário, além de as comissões terem o poder de decidir sobre algumas matérias sem a apreciação do plenário. No sistema de comissões do Senado, duas comissões destacam-se pela centralidade de suas jurisdições: a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e a de Assuntos Econômicos (CAE). Devido a essa centralidade, este artigo buscou mapear a ocupação das presidências de ambas, com o propósito de analisar o perfil dos senadores indicados para ocupar esses cargos.

A primeira questão levantada foi a da permanência desses presidentes no cargo e seu perfil partidário. Observou-se menor rotatividade na ocupação da presidência da CCJ em comparação com a da CAE. Isso se deve à recondução dos presidentes – mais frequente na CCJ – e às trocas de presidentes no meio do mandato de dois anos – mais frequentes na CAE. Quanto ao perfil partidário, notou-se uma concentração de presidências em poucos partidos – dois para a CCJ e três para a CAE –, o que as difere de outras comissões do Senado, que chegam a ter até sete partidos ocupando suas presidências. Além disso, essa concentração envolve os maiores partidos da Casa.

Como a distribuição das presidências das comissões se dá corriqueiramente mediante uma negociação entre os líderes partidários e como essa negociação leva em consideração o tamanho das bancadas dos partidos ou blocos partidários, observa-se um claro interesse do maior partido ou bloco na ocupação da CCJ; por sua vez, a CAE acaba sendo a segunda preferência, o que aumenta a presença de presidentes não pertencentes ao maior partido ou bloco.

Verificou-se que a coalizão ocupou a presidência da CAE em quase todo o período, o que não ocorreu com a CCJ. Nesse caso, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, a união de PSDB e PFL/DEM gerou o maior bloco no Senado, garantindo à oposição a ocupação dessa presidência. Em suma, quanto ao perfil partidário, destaca-se a junção do tamanho da bancada (do partido ou do bloco) com a coordenação da coalizão. Na CCJ uma única presidência foi ocupada por membro que não era do maior partido/bloco nem pertencia à coalizão; isso ocorreu no início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, quando a coalizão ainda não contava com maioria no Senado, o que abriu espaço para o pleito da oposição para ocupar essa presidência.

Em ambas as comissões, a presença da coalizão é marcante; e o controle das presidências é quase total na CAE. Todavia, na relação entre o partido do presidente da comissão e o dos ministérios com jurisdição correspondente evidencia-se a forte presença de um controle horizontal coalizacional; isto é, mesmo que a coalizão ocupe a presidência, não o faz com o mesmo partido que o do ministro. Esse arranjo permite maior controle pelos parceiros de coalizão, que podem diminuir os riscos da delegação de poderes de agenda. Dessa forma, ao garantir esse controle horizontal coalizacional, fortalece-se a própria atuação da comissão como elemento garantidor da defesa dos interesses da coalizão e limitam-se os possíveis desvios que os ministros indicados possam cometer. Entretanto, a avaliação da eficácia desse controle só poderia ser medida com uma análise da tramitação dos projetos

de interesse da coalizão, quando há distância entre a preferência do partido do ministro e outros membros da coalizão, o que foge do escopo deste artigo.

O critério de seleção dos presidentes das comissões do Senado é partidário: conquanto o regimento defina que essa escolha se dê por eleições dos membros da comissão, é com base na deliberação do colégio de líderes que as presidências são indicadas. Nesse processo, conta o tamanho da bancada do partido ou bloco, pois o maior partido tem preferência na primeira escolha. Assim, ao concentrar suas presidências no primeiro ou segundo maior partido ou bloco partidário, é possível apontar a centralidade da CCJ e da CAE dentro da organização do Senado, e a CCJ como a mais relevante para os partidos. Por outro lado, a limitação à recondução de presidentes das comissões enfraquece o papel da antiguidade como elemento norteador dessa indicação e deixa ainda mais forte o seu caráter partidário. Cabe ao partido escolher o parlamentar que ocupará essa cadeira; sua ocupação é acompanhada de um conjunto de recursos que permite maior controle da agenda sob sua jurisdição.

Em relação à experiência política prévia, nota-se que frequentemente os presidentes das duas comissões são parlamentares com trajetórias políticas longas. Mesmo que esteja no primeiro ou segundo mandato no Senado, a maioria são parlamentares que já estiveram na Casa por mais de uma legislatura ou que têm experiência em outros cargos eletivos – em especial no Legislativo – e em cargos políticos não eletivos. Nesse ponto, a CCJ também se sobressai: há maior concentração de parlamentares com experiência tanto no Executivo quanto no Legislativo; seu único presidente que não tinha experiência em outros cargos eletivos já havia ocupado cargo em secretariado estadual. Na CAE, a experiência é maior no Legislativo, e houve um parlamentar sem experiência política prévia. Além disso, a presidência da CAE em dois momentos foi ocupada por suplentes, o que não se verificou na CCJ.

Por fim, quando se trata do perfil de formação e atuação profissional, também é perceptível que a CCJ apresenta maior similaridade entre esse elemento e a jurisdição da comissão: é frequente a ocupação da presidência por bacharéis em Direito e parlamentares atuantes em carreiras jurídicas. Por sua vez, na CAE é maior a presença de outras profissões não ligadas à área econômica. Em suma, nota-se que há um perfil de presidentes mais experientes política e profissionalmente na CCJ. Além disso, por mais que ambas as comissões sejam almejadas pelos partidos, a preferência parece recair na CCJ, cuja presidência concentra representantes do maior partido ou bloco partidário.

Referências

ALBALA, Adrián. Bicameralism and coalition cabinets in presidential polities: a configurational analysis of the coalition formation and duration processes. *The British Journal of Politics and International Relations*, [s. l.], v. 19, n. 4, p. 735-754, Nov. 2017a. DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148117727440>.

_____. Coalition presidentialism in bicameral congresses: how does the control of a bicameral majority affect coalition survival? *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 1-27, 2017b. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/V3yGtHMYRbwpwj6FtQs7RYR/?lang=en>. Acesso em: 9 out. 2024.

ALMEIDA, Acir. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, Giovana Dal Bianco; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 403-431. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38299>. Acesso em: 9 out. 2024.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 203-236. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 19, n. 32, p. 97-138, jul./dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.29327/264759.19.32-4>. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/cadernos-ele/article/view/185>. Acesso em: 9 out. 2024.

BACKES, Ana Luiza. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 63-84. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

BOHN, Simone. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 151-199. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento interno*: Resolução nº 93, de 1970. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. v. 1. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 9 out. 2024.

BUSANELLO, Elisabete; REHBEIN, Malena. As deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá? *E-Legis*: revista eletrônica do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, v. 10, n. 23, p. 106-132, maio/ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v10i23.307>. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/307>. Acesso em: 9 out. 2024.

CANN, Damon M. Modeling committee chair selection in the U.S. House of Representatives. *Political Analysis*, [s. l.], v. 16, n. 3, p. 274-289, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1093/pan/mpm036>.

CARROLL, Royce; COX, Gary W. Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments. *Comparative Political Studies*, [s. l.], v. 45, n. 2, p. 220-236, Feb. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414011421309>.

COUTO, Lucas; ALBALA, Adrián. A coalescência revisitada: o cálculo presidencial no bicameralismo. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 4, p. 1-45, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.4.304>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/DBLZXnGrZYNZRPYSKDsSGkg/>. Acesso em: 9 out. 2024.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative leviathan*: party government in the House. Berkeley: University of California Press, 1993. (California series on social choice and political economy, 23).

DEERING, Christopher J.; WAHLBECK, Paul J. U.S. House committee chair selection: Republicans play musical chairs in the 107th Congress. *American Politics Research*, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 223-242, Mar. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532673X05284410>.

FERREIRA, Wesley Rodrigues Santos. Controle partidário da relatoria versus a presidência da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária – CRA no Senado Federal. In: OLIVEIRA, Alisson Rodrigo de Araújo; NÓBREGA, Duília Dalyana Ribeiro Santos da; LIMA, Maria Sheylla Campos de (org.). *Democracia, instituições políticas e políticas públicas: estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste*. Iguatu, CE: Quipá Ed., 2021. p. 242-259. Disponível em: <https://quipaeditora.com.br/ccpne>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Perfil sociopolítico dos membros titulares da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 113-138, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.46906/caos.n23.48238.p113-138>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/caos/article/view/48238>. Acesso em: 9 out. 2024.

FERREIRA, Wesley Rodrigues Santos; RUBIATTI, Bruno de Castro. Caracterização da *expertise* dos senadores membros da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005-2018). *Novos Olhares Sociais*, Cachoeira, BA, v. 5, n. 2, p. 141-171, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufrb.edu.br/index.php/novos-olhares-sociais/article/view/4700>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Perfil sociopolítico dos relatores na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005/18). *RECP – Revista Eletrônica de Ciência Política*, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 41-68, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v12i2.82662>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/82662>. Acesso em: 9 out. 2024.

FORTUNATO, David; MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. Committee chairs and legislative review in parliamentary democracies. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 49, n. 2, p. 785-797, Apr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123416000673>.

FREITAS, Andréa. *O presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GAMBLE, Katrina L. Black political representation: an examination of legislative activity within U.S. House committees. *Legislative Studies Quarterly*, [s. l.], v. 32, n. 3, p. 421-447, 2007. DOI: <https://doi.org/10.3162/036298007781699663>.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, p. 296-335, ago. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912015212296>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/3jXHdZdNfgnKc8yZybnFc3H/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

IZUMI, Maurício Yoshida. Governo e oposição no Senado brasileiro (1989-2010). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 1, p. 91-138, jan./mar. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/00115258201672>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/GHp9LFMHsn5jVdctyW6dDvN>. Acesso em: 9 out. 2024.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. (Michigan studies in political analysis).

LEMOS, Leany Barreiro. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: _____. (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 351-390. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

LEMOS, Leany Barreiro; LLANOS, Mariana. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo de Argentina e Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 415-457. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

LEMOS, Leany Barreiro; RANINCHESKI, Sonia. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na década de 90. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 87-120. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

LLANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco. Conselho de anciãos?: o Senado e seus parlamentares no Cone Sul. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 121-149. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 2004.

MELO, Natália Maria Leitão de; BATISTA, Mariana. Diferentes, mas iguais?: padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado. *Revista Política Hoje*, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 150-185, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica/hoje/article/view/3791>. Acesso em: 9 out. 2024.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/7PspbFCFTMNnvcNwHvBNXjg/>. Acesso em: 9 out. 2024.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011a. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/TQDyL7BfNpsmdg3VrDyY5xH/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 183-196, jun. 2011b. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/sYZgQbyv83txCDTqFW7DJPd/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Os poderes dos Senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 23-61. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Senado brasileiro: um conselho de anciãos? *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 47, n. 187, p. 269-279, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198706>. Acesso em: 9 out. 2024.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; IZUMI, Maurício Yoshida. Os “doutores” da Federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 171-192, fev. 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31785>. Acesso em: 9 out. 2024.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: Casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 97-115, fev. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000100007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/ZGmmLJMcdgGJpnPHF8cDc8G/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

PANTOJA, Jhessica Manuely Sá; RUBIATTI, Bruno de Castro. A Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição. In: OLIVEIRA, Alisson Rodrigo de Araújo; NÓBREGA, Duília Dalyana Ribeiro Santos da; LIMA, Maria Sheylla Campos de (org.). *Democracia, instituições políticas e políticas públicas: estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste*. Iguatu, CE: Quipá Ed., 2021. p. 127-149. Disponível em: <https://quipaeditora.com.br/ccpne>. Acesso em: 9 out. 2024.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-6909200000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/wDtxXwxzJzwMcr39ZmjD86m/>. Acesso em: 9 out. 2024.

PEREIRA, Fabiano da Silva. Comissões permanentes e perfil parlamentar: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado brasileiro (1993-2018). *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 56-78, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.46906/caos.n23.48243.p56-78>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/article/view/48243>. Acesso em: 9 out. 2024.

PEREIRA, Fabiano da Silva; RUBIATTI, Bruno de Castro. Partidos e coalizões na produção legislativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal. In: DOLANDELI, Rodrigo; RUBIATTI, Bruno de Castro (org.). *Partidos e instituições políticas no Brasil contemporâneo*. Ponta Grossa: Atena, 2023. p. 123-142. Disponível em: <https://atenaeditora.com.br/index.php/catalogo/post/partidos-e-coalizes-na-producao-legislativa-da-comissao-de-meio-ambiente-do-senado-federal-brasileiro-2005-2018>. Acesso em: 9 out. 2024.

PERLIN, Giovana Dal Bianco. Sub-representação feminina no sistema de comissões parlamentares: um indicador da exclusão das mulheres do jogo político. In: PERLIN, Giovana Dal Bianco; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 459-479. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38299>. Acesso em: 9 out. 2024.

POLSBY, Nelson W. A institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. Tradução de Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 221-251, jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000100014>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qfZ64Z63nswQcsjTrqd7b8F/>. Acesso em: 9 out. 2024.

RICCI, Paolo. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 237-271. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 9 out. 2024.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-130, jun. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tXjgqPdTYWW9GnSkYMsYYNB/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

ROCCA, Michael S.; SANCHEZ, Gabriel R.; MORIN, Jason L. The institutional mobility of minority members of Congress. *Political Research Quarterly*, [s. l.], v. 64, n. 4, p. 897-909, Dec. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912910379225>.

ROCHA, Marta Mendes da; BARBOSA, Cássio Felipe. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. suplementar, p. 93-104, ago. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000300007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/V4CY3KD3B8MHBgjrrxgQwKH/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro. In: CARVALHO, Valter Rodrigues; MENEZES, Monique (org.). *Política e instituições no Brasil*. Teresina: EDUFPI, 2015. p. 55-86.

_____. O novo governo Lula e os desafios para a construção de apoio no Senado. In: INÁCIO, Magna (org.). *Presidente, gabinete e burocracias: o que a nova administração Lula precisa saber*. São Paulo: Hucitec, 2023. p. 59-76. Disponível em: <https://lojahucitec.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Presidente-gabinete-e-burocracias.pdf>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Organização interna das Casas legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? In: MENEZES, Monique; JOHAS, Bárbara; PEREZ, Olivia (org.). *Instituições políticas e sociedade civil*. Teresina: EDUFPI, 2017a. p. 201-237.

_____. O Senado frente às propostas da Câmara dos Deputados no bicameralismo brasileiro. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 169-199, maio/ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.80992>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/80992>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. O Senado na produção legislativa: Brasil e México em perspectiva comparada. In: VISCARRA, Simone P.; MASSUCHIN, Michele G.; SANTOS, Sandra Avi dos; MESQUITA, Lucas R.; HERNÁNDEZ, Lorena Granja; ALMEIDA, Helga N. (org.). *América Latina em foco: novas perspectivas de análise sobre a região*. Porto Alegre: ALACIP Jovem: Terra da Ideia, 2017b. Disponível em: <https://alacip.org/wp-content/uploads/2017/11/Livro-América-Latina-em-foco-ALACIP-Jovem.pdf>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Os estudos legislativos no Brasil: agendas de pesquisa. *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 12-35, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.46906/caos.n23.49418.p12-35>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/article/view/49418>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 28, n. 75, p. 1-19, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287505>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/BpMmTPv3Zzr3g3Dfv8pxKJK/?lang=pt#>. Acesso em: 9 out. 2024.

_____. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 23, p. 35-74, maio/ago. 2017c. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220172302>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/rXxbnrR48Br68XQ4ZnHHXHw/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

RUBIATTI, Bruno de Castro; ALMEIDA, Pedro Amauri Pinheiro. O destino das emendas dos deputados federais aos projetos do Senado. *Revista FSA*, Teresina, v. 15, n. 4, p. 64-81, jul./ago. 2018. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/1570>. Acesso em: 9 out. 2024.

RUBIATTI, Bruno de Castro; SILVA, Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e. A produção legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado. *Revista FSA*, Teresina, v. 17, n. 8, p. 69-97, ago. 2020. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2070>. Acesso em: 9 out. 2024.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zHHRFwtXhWbgPJys89W7szP/>. Acesso em: 9 out. 2024.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Appris, 2011. (Coleção ciências sociais).

SILVA, Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e. A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição (2005-2018). *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 79-112, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.46906/caos.n23.48175.p79-112>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/article/view/48175>. Acesso em: 9 out. 2024.

SILVA, Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e; RUBIATTI, Bruno de Castro. Composição e perfil político dos senadores titulares da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal (2003-2018). In: DOLANDELI, Rodrigo; RUBIATTI, Bruno de Castro (org.). *Partidos e instituições políticas no Brasil contemporâneo*. Ponta Grossa: Atena, 2023. p. 84-105. Disponível em: <https://atenaeditora.com.br/index.php/catalogo/post/composicao-e-perfil-politico-dos-senadores-titulares-da-comissao-de-assuntos-economicos-cae-do-senado-federal-2003-2018>. Acesso em: 9 out. 2024.

VASQUEZ, Vitor; FREITAS, Géssica de. Mudanças institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissões brasileiro. *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 36-55, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.46906/caos.n23.48236.p36-55>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/article/view/48236>. Acesso em: 9 out. 2024.

VASQUEZ, Vitor; MAGALHÃES, Benjamin de Oliveira. O partido do presidente do Brasil no Legislativo: centralização de trabalho nas comissões permanentes. *Opinião Pública*, Campinas, v. 29, n. 2, p. 505-527, maio/ago. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912023292505>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/CcZzDM3pm7zsL5PCzB6z5NJ/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/ril