

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**PROPOSIÇÕES DE INICIATIVA PARLAMENTAR: os projetos de lei
apresentados no Senado Federal entre 1987 e 2005**

**Brasília
2006**

Cláudia Cristina Pacheco Moreira

**PROPOSIÇÕES DE INICIATIVA PARLAMENTAR: os
projetos de lei apresentados no Senado Federal entre 1987
e 2005**

**Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência
Política da Universidade de Brasília, como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência
Política.**

Orientador: Prof. Paulo Roberto da Costa Kramer

**Brasília
2006**

Dissertação defendida e aprovada, em 20 de outubro de 2006, pela banca examinadora constituída pelos professores:

Prof. Paulo Roberto da Costa Kramer

Prof^a. Julie Schmied Zapata

Prof. Ricardo Wahrendorff Caldas

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PDC – Partido Democrata Cristão
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Partido Liberal
PMB – Partido Municipalista Brasileiro
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PMR – Partido Municipalista Renovador
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PPT – Partido Progressista Reformador
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PST – Partido Social Trabalhista
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista– Partido Social Democrático
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF – Regimento Interno do Senado Federal
UF – Unidade da Federação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxo Simplificado do Processo Legislativo	26
Figura 2: Projetos de Lei do Senado (PLS) – 1987-2005	41
Figura 3: Número de Projetos de Lei por Legislatura – 48 ^a a 52 ^a	42
Figura 4: Projetos de lei por partido – 1987-2005	47
Figura 5: Projetos transformados em lei – por autor – 1987-2005	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Projetos de lei de autoria dos senadores – 1987/2005	40
Tabela 2 : Projetos de lei apresentados por legislatura	41
Tabela 3: Projetos transformados em lei por autor – 1987-2005	44
Tabela 4: Projetos de lei por partido – 1987-2005	46
Tabela 5: Número de UF cujos senadores apresentaram projetos de lei	48
Tabela 6: Quantidade de projetos por UF – 1987-2005	50
Tabela 7: Projetos de lei por Região – 1987-2005	52

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os projetos de lei de iniciativa dos senadores, apresentados entre 1987 e 2005, no contexto de domínio da produção legislativa pelo Poder Executivo, em decorrência das prerrogativas que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal de 1988. Apesar da baixa probabilidade de se transformarem em normas jurídicas, verificou-se o aumento do número de projetos de lei apresentados ao longo do período. Do total de 5.540 projetos de lei de iniciativa dos senadores, 44% tiveram como destino final o arquivamento. Apenas 149 dos projetos apresentados, ou seja, 3,17% do total tornaram-se leis. O fato de não se constituir fator decisivo para a reeleição dos senadores, aliado ao longo prazo de tramitação das proposições, faz crer que a apresentação de projetos de lei tenha como funções primordiais sinalizar às bases eleitorais o posicionamento do parlamentar a respeito de questões relevantes, bem como demonstrar o seu empenho na satisfação dos interesses de seus eleitores e dos estados que representam.

ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the bills of law presented by senators, among the years 1987-2005, in the context of Executive Power preponderance over the legislative output, due to prerogatives imputed by Brazilian constitution of 1988. It was verified the increase of bills presented along the period despite the low probability that a bill presented by senators becomes a law. The results revealed that 44% of the 5.540 bills were archived and only 149 or 3.17% of the total became law. These facts and the long time of the legislative procedures suggest that bills have primordial functions to show electoral districts the parliamentary opinion over important issues as well as show the parliamentary effort to satisfy voters and electoral districts' interests.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	i
LISTA DE FIGURAS	ii
LISTA DE TABELAS	iii
RESUMO	iv
ABSTRACT	v
1. INTRODUÇÃO	1
2. REVISÃO DE LITERATURA	4
2.1 Referencial teórico	4
2.2 Pressupostos teóricos dos estudos referentes ao Legislativo brasileiro.....	7
3. HIPÓTESES E METODOLOGIA	11
3.1 Objeto.....	11
3.2 Problema geral	11
3.3 Problemas específicos	11
3.4 Objetivo geral	12
3.5 Objetivos específicos	12
3.6 Hipóteses de trabalho	13
3.7 Metodologia	14
3.7.1 Espaço temporal	14
4. PROCESSO LEGISLATIVO – MARCOS LEGAIS	16
4.1 Funções típicas e atípicas dos Poderes	16
4.2 Processo legislativo – conceitos	17
4.3 Proposições legislativas definidas na Constituição Federal	20
4.4 Espécies de proposições segundo o Regimento Interno do Senado	23
4.5 Fases do processo legislativo	25
4.5.1 Apresentação do projeto – iniciativa	26
4.5.2 Tramitação do projeto – emendas	28
4.5.3 Prazos de tramitação do projeto	30
4.5.4 Discussão e votação	32
4.5.5 Sanção ou veto	33
4.5.6 apreciação do veto	34
4.5.7 Publicação da lei	35
4.6 Poder terminativo das comissões	36

5. PROJETOS DE LEI NO SENADO FEDERAL.....	39
5.1 Crescente número de projetos de iniciativa dos senadores	39
5.2 A aprovação de medidas provisórias	42
5.3 Resultado da tramitação dos projetos de lei do Senado Federal	44
5.4 Apresentação de projetos de lei por partido político	46
5.5 Projetos de lei segundo a unidade da Federação de origem do autor	48
5.6 Projetos por unidade da Federação	49
5.7 Projetos apresentados por região	51
5.8 Características dos projetos de lei aprovados	53
5.9 Apresentação de projetos de lei pelos senadores	56
5.10 Apresentação de projetos de lei e reeleição	56
6. CONCLUSÕES	58
7. ANEXOS	63
Anexo 1 – Amostra do Banco de Dados	63
Anexo 2 – Medidas Provisórias – 1988 –2005	64
Anexo 3 – Situação dos Projetos de Lei do Senado	65
Anexo 4 – Projetos de Lei do Senado – senador por partido	66
Anexo 5 – Projetos de Lei do Senado – por partido	67
Anexo 6 – Senadores que apresentaram Projetos de Lei – por UF	68
Anexo 7 – Senadores que apresentaram Projetos de Lei – por região	69
Anexo 8 – Projetos de Lei do Senado – por autor	70
Anexo 9 – Projetos de Lei do Senado transformados em normas jurídicas	71
Anexo 10 – Projetos de Lei do Senado – por autor (participação relativa)	75
Anexo 11 – Projetos de Lei do Senado – por autor (participação relativa – em ordem decrescente	82
8. GLOSSÁRIO	88
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	91

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é verificar qual o papel desempenhado pela apresentação de proposições legislativas na estratégia de reeleição dos senadores. Procura-se investigar a atuação dos parlamentares com relação à apresentação de projetos de lei, considerados como as proposições de maior relevância no âmbito do processo legislativo.

O período estudado, de 1987 a 2005, abrange, integralmente, quatro legislaturas e, parcialmente, a atual, que começou em 2003 e terminará em 31 de janeiro de 2007.

Em relação ao restante do período, o ano de 1987 e a maior parte do ano de 1988 ainda se encontravam sob a vigência da Constituição Federal de 1967, que havia fortalecido o Poder Executivo no que diz respeito ao comando do processo legislativo, mediante a ampliação da iniciativa legislativa do presidente da República, a fixação de prazos para a apreciação dos projetos de lei do governo, a delegação legislativa ao chefe do Poder Executivo, a restrição a emendas do Congresso aos projetos governamentais e a faculdade de expedição de decretos-leis pelo presidente da República.

A Constituição Federal promulgada em outubro de 1988 trouxe a expectativa de uma nova época para o Legislativo, que passaria a ser o *locus* privilegiado de formulação de políticas públicas. No entanto, as prerrogativas legislativas concedidas ao Presidente da República pela nova Carta, tais como, adotar medidas provisórias em caso de relevância e urgência (requisitos nem sempre atendidos), pedir urgência para a tramitação de projetos de sua iniciativa e vetar total ou parcialmente os projetos de lei enviados à sua sanção, acabaram por manter o Poder Executivo no comando da agenda política.

Poder-se-ia esperar, então, que houvesse desestímulo por parte dos parlamentares no que tange à apresentação de projetos de lei. Entretanto, verifica-se que o número de proposições de iniciativa parlamentar vem aumentando consistentemente ao longo dos anos, o que demonstra interesse crescente dos congressistas em relação a esta prerrogativa.

Para a explicação do fenômeno, parte-se do pressuposto, dentro da perspectiva neo-institucionalista, do modelo distributivista, que identifica os parlamentares como os atores centrais do processo legislativo. O modelo distributivista descarta a relevância do sistema partidário e da estrutura interna do parlamento como determinantes dos resultados políticos produzidos no âmbito do Poder Legislativo. O fator-chave da produção e da organização legislativas estaria relacionado à forma e aos procedimentos para a eleição dos parlamentares.

A valorização da apresentação de projetos de lei como estratégia de reeleição colocaria em evidência a centralização do sistema político brasileiro na figura individual do parlamentar e a precariedade dos partidos políticos como instrumentos relevantes, tanto do ponto de vista eleitoral como do representativo. A lógica do sistema eleitoral adotado no Brasil, com representação proporcional de lista aberta, incentivaria a personalização do voto e, conseqüentemente, o estabelecimento ou a manutenção das reputações pessoais dos parlamentares, ou seja, a atuação individual seria determinante do sucesso eleitoral.

Em virtude da fragilidade dos partidos políticos, incapazes de impor uma linha partidária a seus membros, os congressistas se apropriariam do mandato parlamentar e agiriam de forma individualista para estabelecer ou manter sua reputação pessoal com o objetivo de assegurar a reeleição. Assim, a apresentação de proposições legislativas constituiria um dos instrumentos da estratégia de reeleição, na medida em que permitiria ao parlamentar satisfazer demandas de sua base eleitoral e demonstrar seu posicionamento em relação a temas de interesse da população.

Visto que, a despeito dos entraves institucionais à elaboração de uma agenda política com fonte no Poder Legislativo, a apresentação de proposições legislativas é considerada como importante parâmetro de julgamento da atuação do parlamentar por parte do eleitor, importa saber se o oferecimento de proposições, como parte da estratégia de reeleição, torna-se um diferencial na conquista de mais um mandato parlamentar.

Os resultados de *survey* com questões relativas a estratégias de reeleição (ROJAS, 2003), aplicado aos deputados da 51ª legislatura (1999-2002) apontou que,

quanto à hierarquização das atividades legislativas e não-legislativas em termos de retorno eleitoral, a apresentação de projetos de lei figurava em décimo lugar. Entretanto, quando a hierarquização levava em consideração o bloco político-ideológico ao qual pertencia o deputado, os projetos de lei situaram-se em quinto lugar para os parlamentares de esquerda e em décimo-primeiro para os parlamentares de centro e de centro-direita.

Dessa forma, adicionalmente à análise da apresentação de projetos de lei como uma das estratégias de reeleição usadas pelos parlamentares, intenta-se aferir diferenças na sua utilização de acordo com o posicionamento ideológico dos partidos políticos. Além disso, procura-se identificar distinções em relação à região geográfica e à unidade da Federação de que provém o autor do projeto.

O trabalho divide-se em cinco capítulos. O capítulo inicial trata da revisão da literatura e compõe-se de duas partes: a primeira traz o marco teórico que fundamenta esta dissertação, ou seja, a teoria da escolha racional e o modelo distributivista, no âmbito da teoria do neo-institucionalismo; a segunda refere-se aos pressupostos teóricos que orientam os estudos acerca do Legislativo brasileiro. O segundo capítulo é dedicado à definição do objeto, do problema, dos objetivos e das hipóteses, bem como à descrição da metodologia e da operacionalização dos dados da investigação. O terceiro trata do processo legislativo em geral e aborda os seguintes aspectos: as atribuições e as funções dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, as normas jurídicas que embasam o processo legislativo, as espécies de proposições, as fases do processo legislativo e observações acerca do poder terminativo das comissões. O capítulo seguinte apresenta os resultados da análise a respeito dos projetos de lei de iniciativa parlamentar apresentados no Senado no período de 1987 a 2005. O quinto capítulo refere-se às conclusões do trabalho, com base nas evidências encontradas. A parte final traz o glossário, as referências bibliográficas e os anexos, inclusive amostras do banco de dados elaborado.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Referencial Teórico

Os estudos e as pesquisas acerca da produção e da organização legislativas têm sido orientados a partir da teoria da escolha racional e da teoria neo-institucionalista. Esta, por sua vez, deu origem a três modelos: o modelo partidário, o modelo informacional e o modelo distributivista.

A teoria da escolha racional tem como fundamentos: o conhecimento, pelo ator, de sua preferência em relação às escolhas disponíveis; a capacidade do ator de ordenar suas preferências, metas, valores e estratégias de maneira decrescente e transitiva; a consistência das escolhas; a maximização da satisfação por parte do ator e a influência exercida sobre as ações dos indivíduos pela natureza do bem, pelo *timing* e pela incerteza da dimensão dos custos e dos benefícios.

A teoria da escolha racional teve origem na Economia e, com os trabalhos de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson, passou a ter papel relevante na Ciência Política. Segundo a interpretação da teoria da escolha racional, feita por esses autores, os agentes sociais estariam interessados na maximização de riqueza, *status*, poder, ideologia, votos ou outras dimensões, mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de ordem material. Assim, as escolhas feitas pelos agentes são explicadas em função da variabilidade dos constrangimentos por eles enfrentados.

A teoria neo-institucionalista explica os resultados da ação legislativa a partir das preferências individuais dos parlamentares e do contexto institucional. As preferências dos atores políticos se juntariam às regras e aos procedimentos institucionais na explicação dos resultados obtidos no processo legislativo. A análise institucional pressupõe que as instituições têm importância por serem capazes de constranger ou motivar determinadas formas de comportamento dos sujeitos políticos.

A literatura existente sobre o Congresso dos Estados Unidos, fundamentada no neo-institucionalismo, apresenta três modelos explicativos que

conformam a agenda de pesquisa sobre o Legislativo: a distributivista, protagonizada por Kenneth Shepsle e Barry Weingast, a informacional, concebida por Keith Krehbiel e a partidária, elaborada por de Garry Cox e Matthew Mccubbins.

Os modelos teóricos originados da perspectiva neo-institucionalista procuram identificar o ator central do processo legislativo. Cada um dos modelos está associado a um tipo de ator: o modelo informacional, às comissões, o modelo distributivista, aos parlamentares e o modelo partidário, aos partidos.

O modelo informacional destaca o papel das comissões no processo legisferante, em que são favorecidas pela assimetria de informações em relação ao plenário. Dentro da estrutura institucional, há a predominância das comissões no que se refere à coleta de informações necessárias ao andamento legislativo e à distribuição das informações aos parlamentares.

Os parlamentares que permanecem em uma determinada comissão tornam-se especializados e reforçam o poder das comissões relativamente ao plenário. A especialização dos parlamentares devido à sua permanência nas comissões constringeria os partidos e limitaria seu poder de modificar a composição dos colegiados, uma vez que a indicação de novos parlamentares poderia trazer incerteza ao plenário em relação aos resultados de determinada legislação. A incerteza quanto ao resultado das políticas e o primado da decisão majoritária levariam os parlamentares a agir de forma a evitar riscos. O modelo informacional defende que o equilíbrio legislativo é definido com base no comportamento e na crença dos atores.

Krehbiel assinala que uma explicação adequada de como os legisladores procuram tomar decisões baseadas na informação, em face das incertezas, deve levar em conta três características potencialmente importantes da política legislativa: (a) a aquisição de *expertise* implica alto custo para; (b) a aquisição de *expertise* possivelmente será benéfica para todos os legisladores se ela for adquirida; e (c) virtualmente, o benefício de uma política competente poderá ser realizada apenas se os arranjos institucionais forem tais que alguns legisladores tenham fortes incentivos para se especializarem e compartilharem seus conhecimentos com os demais parlamentares.

O modelo distributivista defende que a motivação principal do parlamentar é a maximização eleitoral, ou seja, a reeleição. Assim, a linha distributivista busca explicar o comportamento no interior do Legislativo a partir do interesse individual de cada parlamentar por sua reeleição, o que tornaria o processo legisferante o resultado do equilíbrio das preferências individuais. O modelo descarta a relevância do sistema partidário e da estrutura interna do Congresso como determinantes dos resultados políticos produzidos no âmbito do Legislativo. O fator-chave da produção e da organização legislativas estaria relacionado à forma e aos procedimentos para a eleição dos parlamentares. A forma e os procedimentos do sistema eleitoral explicariam não somente os resultados políticos, mas também a lógica da produção das leis, a estrutura das comissões e o comportamento dos representantes e das lideranças partidárias. O quadro institucional, para a linha distributivista, seria o fator de estabilidade, reduzindo as incertezas quanto ao leque de escolhas dos atores.

A teoria distributivista é estruturada a partir de um sistema de comissões que viabiliza o trabalho legislativo e atende aos interesses mais comuns dos legisladores: os ganhos-de-troca. O recurso da auto-indicação para as comissões permite aos congressistas atuar na área na qual possuem interesses intensos e informações privilegiadas. Assim, essas comissões monopolizam as discussões e proposições sobre as matérias para as quais têm mérito e obtêm do plenário a garantia de interferência mínima na tramitação legal. A auto-nomeação garante comissões homogêneas, compostas por parlamentares dotados de interesses comuns e afinidades ideológicas. O plenário se abstém de emendas e aprova as leis sob apreciação fechada ou restrita. Essa atitude passiva do plenário é relativa a todas as comissões, permitindo que cada parlamentar, como membro da comissão de seu interesse, aprove as políticas das quais precisa para a sua sobrevivência eleitoral.

O modelo partidário advoga que os resultados do processo legislativo dependem do partido majoritário no poder. Sua visão é a de que o processo legislativo é totalmente favorável ao partido majoritário. As comissões seriam instrumentalizadas pelos partidos políticos maiores, cujos acordos e projetos teriam fácil aprovação. Ou seja, os partidos seriam a principal fonte de poder e teriam a capacidade de controlar a agenda política.

A versão partidária ressalta o papel do partido como instrumento de dissolução de conflitos, demonstrando a importância da autoridade central. Esta, exercida por meio das prerrogativas regimentais, possibilita aos líderes o controle das indicações para as comissões e o poder de agenda no processo legislativo. A linha partidária enfatiza o papel dos partidos no controle do recrutamento para as comissões.

Primeiramente, as investigações sobre o Legislativo procuraram explicar os resultados da arena política sob a égide exclusiva de um dos modelos teóricos. No caso do Congresso dos Estados Unidos, os estudos mais significativos trouxeram embates entre os modelos distributivista e informacional.

Entretanto, estudos mais recentes a respeito do Congresso norte-americano incorporaram visões mais complexas e posicionamentos não excludentes entre os três modelos teóricos, procurando compatibilizá-los. Os resultados políticos dependeriam da etapa histórica e da arena política a ser estudada.

2.2 Pressupostos teóricos dos estudos acerca do Legislativo brasileiro

A princípio, os trabalhos acerca do Congresso e do sistema político brasileiros envolveram discussões entre os modelos distributivista e partidário.

A linha partidária orientou pesquisas como as de FIGUEIREDO e LIMONGI (1999), que ressaltam a orientação do líder de bancada como forte elemento para a predição do comportamento de seus liderados nas votações em plenário. Para os autores, apesar do individualismo das campanhas proporcionais, o poder regimental dos líderes partidários no controle da agenda do Legislativo é a fonte que lhes dá a capacidade de impor às suas bancadas uma disciplina capaz de levá-las a votarem de acordo com a sua orientação.

SANTOS (2003) aponta o recrutamento para as comissões como sendo prerrogativa exclusiva dos líderes, que utilizam, no recrutamento para as “comissões de controle”, o critério da lealdade, mensurado por meio do comportamento dos deputados durante as votações essenciais, bem como a necessidade de *expertise*,

auferida pela formação profissional/acadêmica ou atividade econômica à qual está ligado o parlamentar. Na Câmara dos Deputados, as “comissões de controle”, segundo o autor, seriam a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e a Comissão de Finanças e Tributação.

Especificamente quanto à qualidade da produção legislativa no Brasil, o pressuposto básico é o de que ela pode ser avaliada exclusivamente a partir do entendimento dos fatores institucionais que influenciam e estruturam o comportamento legislativo dos parlamentares. Portanto, o estudo da produção legislativa deveria levar em consideração os determinantes presentes tanto na arena eleitoral quanto na arena parlamentar.

No que diz respeito ao efeito dos sistemas eleitorais no comportamento legislativo dos parlamentares, a literatura brasileira foi bastante influenciada pelos estudos relativos ao Congresso norte-americano. Tais estudos, partindo da realidade de que o objetivo primário dos políticos é se reeleger, argumentam que a estratégia legislativa mais apropriada ao alcance deste objetivo é a adoção de políticas de *pork barrel*, ou seja, políticas distributivas que buscam proporcionar benefícios concentrados no distrito eleitoral de cada parlamentar, mas cujos custos recaem sobre toda a sociedade.

Mais recentemente, estudos de autores brasileiros têm ressaltado que, apesar das semelhanças político-institucionais entre os dois países, tais como as características do sistema eleitoral que incentivam o voto pessoal, ou seja, o voto baseado na reputação pessoal do parlamentar, existem diferenças que não podem ser relevadas. A distinção principal seria o fato de que, nos Estados Unidos, o congressista tem maior facilidade em saber quem são seus eleitores do que no Brasil, onde o representante é eleito num “distrito” maior, como é o caso dos senadores, cuja circunscrição eleitoral é o estado.

A esse propósito, o trabalho desenvolvido por LEMOS (1998) acerca das propostas legislativas apresentadas pelos parlamentares no Congresso nas áreas de educação e saúde, no período compreendido entre 1988 e 1994, concluiu que as propostas que dispersam benefícios na sociedade suplantaram as que concentram benefícios em indivíduos, grupos e localidades geográficas.

RICCI (2003) afirma que, nos distritos altamente povoados, a dificuldade em localizar o eleitorado aumenta e, portanto, é mais conveniente atuar, em relação à produção legislativa, no campo da distribuição de benefícios dispersos territorialmente do que fazer políticas paroquiais. Assim, embora existam incentivos eleitorais que estimulam o individualismo do parlamentar, a magnitude distrital seria o fator determinante para explicar o comprometimento legislativo dos políticos. No caso do Brasil, é importante considerar, ainda, que a prática de emendas parlamentares ao orçamento tem, potencialmente, maior poder de beneficiar as bases eleitorais do congressista do que a produção legislativa propriamente dita.

Ainda segundo RICCI (2003), partindo da premissa de que o congressista legisla para sinalizar aos seus eleitores, a lógica da interação entre candidato e eleitor em um distrito que é o estado federativo deve levar em conta os maiores estímulos para o envolvimento direto do parlamentar em políticas distributivas de impacto amplo.

O destaque conferido aos fatores presentes na arena parlamentar que influenciariam o comportamento legislativo dos congressistas levou ao estudo do papel dos partidos políticos, do desempenho das lideranças partidárias e do peso relativo das regras decisórias internas do Congresso como variáveis a serem examinadas na análise do processo decisório.

O estudo das regras decisórias internas do Congresso reflete a preocupação do neo-institucionalismo de que os mecanismos internos impõem determinada distribuição de direitos parlamentares e estabelecem certa correlação de forças, fundamental para a análise das estratégias dos legisladores na aprovação de políticas públicas. Segundo MACHADO (2005) a distribuição de direitos parlamentares, a estruturação dos trabalhos legislativos por meio do sistema de comissões e outros expedientes internos potencializam ou minimizam o poder do legislador individual de interferir na produção legal, aumentando ou reduzindo as suas chances de aprovar políticas de seu interesse.

A tendência de compatibilizar as três perspectivas teóricas também ganhou espaço nos estudos acerca do Legislativo no Brasil. Assim, a literatura brasileira mais atual acerca da produção legislativa incorpora tanto os fatores

presentes no sistema eleitoral como os decorrentes da estrutura interna do Congresso para explicar o comportamento legislativo dos parlamentares.

3. HIPÓTESES E METODOLOGIA

3.1 Objeto

O objeto de estudo é a apresentação de projetos de lei por parte dos senadores, no período de 1987 a 2005, que corresponde às Legislaturas 48^a à 52^a. Para tanto, em relação aos projetos de lei do senado, foi realizada a análise da tramitação, dos temas, da origem partidária, estadual e regional dos autores, bem como a verificação da importância da apresentação das proposições como parte da estratégia de reeleição dos parlamentares.

3.2 Problema geral

Os dados acerca da produção legislativa nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988, evidenciam a predominância do Poder Executivo na definição da agenda política.

A edição de medidas provisórias, a tramitação, em regime de urgência, dos projetos de lei originários do Executivo e o poder de veto do presidente da República limitam a capacidade de legislar do Congresso Nacional.

Embora a probabilidade de um projeto de lei de iniciativa parlamentar transformar-se em norma jurídica seja muito pequena, o número de projetos apresentados pelos senadores vem crescendo ao longo do tempo. Diante de tal quadro, tem-se o seguinte problema geral: Qual a racionalidade em um senador apresentar proposições legislativas, mais especificamente, projetos de lei, sabendo-se que a maioria das matérias que se transformam em normas jurídicas é originária do Poder Executivo?

3.3 Problemas específicos

A teoria da escolha racional pressupõe que os legisladores, como atores racionais, fazem escolhas, entre uma série de alternativas, de modo a maximizar sua satisfação. Suas ações visam, sobretudo, à conquista da reeleição.

Com base nesta teoria, identificaram-se os seguintes problemas específicos: A apresentação de projetos de lei tem resultados efetivos como estratégia de reeleição dos senadores? Há diferenças no uso dessa estratégia, no que diz respeito a critérios como partido político e região geográfica a que pertence o senador, bem como aos temas dos projetos apresentados?

Já o neo-institucionalismo ressalta o papel das instituições, ou seja, regras e práticas que regulam a tomada de decisões, no comportamento dos atores. Com base nesta teoria, formulou-se o seguinte problema específico: Existem regras ou práticas presentes no interior do Senado Federal que incentivam ou desestimulam a apresentação de proposições legislativas por parte dos senadores?

3.4 Objetivo geral

Busca-se, neste trabalho, verificar a existência de racionalidade na apresentação de projetos de lei por parte dos senadores como estratégia para obtenção da renovação de seus mandatos.

3.5 Objetivos específicos

Este estudo visa verificar se a apresentação de projetos de lei constitui alternativa importante na estratégia dos senadores que estão em busca da reeleição. Procura-se identificar quais são as características (origem partidária, geográfica, especialização em temas) que podem influenciar na apresentação de projetos de lei pelos senadores. Também é objetivo do trabalho identificar as regras e procedimentos institucionais que contribuem para incentivar ou desestimular a apresentação de projetos de lei de iniciativa parlamentar.

3.6 Hipóteses de Trabalho

Os pressupostos básicos do presente trabalho são os seguintes:

1. A apresentação de projetos de lei pelos senadores, apesar do poder de agenda exercido pelo Executivo, é identificada como uma das principais atribuições dos parlamentares. Embora haja, como já destacaram diversos estudos a respeito do Legislativo brasileiro, a preponderância do Poder Executivo na definição da agenda legislativa (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999 e 2004), os eleitores consideram, como importante evidência do bom desempenho parlamentar, o oferecimento de proposições legislativas, mesmo que não venham a se transformar em normas jurídicas.

2. Os projetos de lei, independentemente de sua conversão em normas jurídicas, indicam o posicionamento do parlamentar em relação a temas e políticas públicas, além de demonstrarem a busca da satisfação dos interesses de suas bases eleitorais.

A partir desses pressupostos, foram formuladas as seguintes hipóteses:

1. A apresentação de projetos de lei é um dos instrumentos empregados na estratégia de reeleição dos senadores, independentemente dos partidos a que pertencem ou de sua origem regional.

2. A apresentação de projetos de lei é mais freqüente nos primeiros anos do mandato, uma vez que as dificuldades com que se defrontam os senadores para que seus projetos se convertam em leis os desestimula a apresentarem novos projetos após adquirirem maior experiência parlamentar.

3. Os parlamentares dos estados com colégios eleitorais de dimensões reduzidas são os que mais apresentam projetos de lei, tendo em vista que bases eleitorais menores tornam mais fácil a tarefa de sinalizar ao eleitor seu posicionamento em relação a temas considerados importantes.

3.7 Metodologia

Para a realização deste estudo, caracterizado como uma pesquisa descritiva, foi feito o levantamento dos projetos de lei (ordinária e complementar) apresentados no Senado Federal entre 1987 e 2005.

Como os projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e os de iniciativa popular iniciam, de acordo com os arts. 61, 2º, e 64 da Constituição Federal, sua tramitação na Câmara dos Deputados, os projetos de lei do Senado têm como autores, salvo no período em que o Distrito Federal não possuía autonomia política, os senadores, as comissões (do Senado ou mistas) e a Mesa Diretora.

Assim, foi definida como objeto de observação, a tramitação dos projetos de lei do Senado apresentados por senadores, por comissões do Senado ou mistas e pela Mesa Diretora.

3.7.1 Espaço temporal

O período perpassa cinco legislaturas, da 48ª (1987-1991) à 52ª (2003-2007), esta última de forma incompleta, até o ano de 2005, permitindo evidenciar o comportamento dos parlamentares em prazo relativamente amplo.

Foram identificados 5.648 projetos apresentados no período, que incluem os de iniciativa de senadores, de comissões e dos Executivos Federal e Estadual (matérias de conteúdo administrativo ou orçamentário referentes ao Distrito Federal). Em relação aos projetos iniciados por senadores, chegou-se ao total de 5.540.

O banco de dados (Anexo 1), elaborado a partir de registros da Secretaria-Geral da Mesa do Senado, consta das seguintes informações:

- Tipo – características formais do projeto de lei apresentado. O projeto de lei do Senado pode referir-se a lei ordinária ou a lei complementar.
- Número – número protocolar da proposição de acordo com a data de apresentação do projeto.

- Data de leitura – data de apresentação do projeto de lei (dia/mês/ano).
- Ano – ano de apresentação do projeto de lei.
- Autor – nome parlamentar do senador; denominação da comissão; Executivo Federal; Executivo Estadual.
- Partido – partido político do autor do projeto de lei.
- UF – unidade da Federação de origem do proponente.
- Região – região de origem do proponente.
- Tema – foram definidas 38 áreas temáticas para a classificação do conteúdo dos projetos. Algumas proposições têm conteúdo misto e foram classificadas em mais de uma área temática.
- Tramitação – última ação relativa ao projeto de lei. Foram identificados como resultados principais, de acordo com o acompanhamento efetuado pela Secretaria-Geral da Mesa: arquivado; em tramitação no Senado Federal; prejudicado; promulgado; rejeitado; remetido à Câmara dos Deputados; sobrestado; transformado em norma jurídica; transformado em norma jurídica com veto parcial; vetado totalmente.
 - Número da lei – número e ano da lei.
 - Data da aprovação – data da sanção ou da promulgação da lei.
 - Data final – data da última ação ou do último acompanhamento registrado pela Secretaria-Geral da Mesa.
 - Prazo – período entre as datas de apresentação do projeto e da última ação registrada pela Secretaria-Geral da Mesa.

Os dados descritos encontram-se disponíveis na página do Senado Federal na Internet, que contém informações relativas a: espécie de proposição, número protocolar, autor, data da última ação e resultado da tramitação. As informações referentes à unidade da Federação e à origem partidária do senador, autor do projeto, foram extraídas dos dados a respeito da composição do Senado, nas diversas legislaturas, também disponíveis na Internet.

4. PROCESSO LEGISLATIVO – MARCOS LEGAIS

4.1 Funções típicas e atípicas dos Poderes

A divisão de poderes pressupõe a atribuição das funções governamentais, legislativa, executiva e jurisdicional, a órgãos específicos, cujas denominações advêm das funções exercidas. Assim, temos o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

A estruturação da divisão de poderes está fundamentada em dois elementos: a especialização funcional de cada órgão, responsável pelo exercício de uma determinada função, e a independência orgânica, manifestada pela inexistência de qualquer meio de subordinação entre os diferentes órgãos.

A separação das atividades estatais entre os poderes não ocorre de modo absoluto, pois cada um, a seu tempo, legisla, administra e julga. Cada poder tem o que se chama de função típica e atípica. A função típica é a exercida com preponderância e a atípica, a exercida secundariamente.

Há atos típicos correspondentes a cada função dos Poderes do Estado. Assim, a lei corresponde ao ato típico do Poder com função legislativa (Poder Legislativo); a sentença corresponde ao ato típico do Poder com função judiciária (Poder Judiciário); e o ato administrativo corresponde ao ato típico do Poder com função administrativa (Poder Executivo).

A função típica de um órgão é atípica dos outros, uma vez que o aspecto da tipicidade se dá com a preponderância de determinada função. Dentro de tal lógica, o Poder Legislativo tem a função principal, isto é, a função típica, de elaborar o regramento jurídico do Estado (função legisferante), sem, no entanto, deixar de exercer, secundariamente, atribuições administrativas e judiciais, bem como a função fiscalizadora, a qual, segundo SOUZA (1998), é tão típica como a própria lei. O Legislativo também administra seus órgãos, momento em que exerce atividade típica do Executivo. Pode, ainda, julgar seus membros, função típica do Poder Judiciário. Já a edição de medidas provisórias pelo presidente da República é uma função atípica do Poder Executivo, que vem sendo exercida, segundo autores como

FIGUEIREDO e LIMONGI (2002), de forma cada vez mais preponderante em comparação com o Legislativo.

Em relação aos poderes legislativos constitucionalmente atribuídos ao Executivo brasileiro, FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) afirmam que a Constituição atual manteve parte significativa das inovações institucionais vigentes durante o período militar, que garantiam a preponderância do Executivo sobre o Legislativo em termos de definição do ordenamento jurídico. Tal preponderância decorre, entre outros dispositivos, da iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias, da possibilidade de propor leis com pedido de urgência para sua tramitação, do recurso à legislação extraordinária e do poder de veto do presidente da República.

Em vista de seus poderes legislativos, segundo os autores citados, o Executivo determina parte considerável dos trabalhos legislativos e dita o *timing* e o conteúdo das matérias a serem deliberadas pelo Legislativo. A agenda proposta pelo Executivo teria o apoio interno do Colégio de Líderes, que selecionaria as matérias e as submeteria à deliberação do plenário mediante solicitação e aprovação de pedido de urgência para as proposições de interesse do Executivo.

Assim, munido de amplos poderes legislativos, conferidos pela Constituição, que manteve muitas das prerrogativas garantidas no período autoritário, o Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999) representa o papel de principal legislador de fato e de direito.

4.2 Processo legislativo – conceitos

Uma das principais funções do Congresso Nacional e de suas duas Casas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, é a de elaborar normas legais.

Em sentido amplo, o processo legislativo pode ser visto (SOUZA, 1998) como fenômeno composto de uma cadeia de fatos e atos coordenados entre si nos mundos político e jurídico.

O processo legislativo pode ser estudado a partir de várias abordagens. Em sua abordagem sociológica, é estudado do ponto de vista do motor da atividade legisferante, isto é, as causas pelas quais agem e reagem os legisladores diante de

um conjunto de fatos econômicos, sociais e políticos de um dado momento histórico, em uma determinada formação social.

Já como fenômeno no mundo jurídico, o processo legislativo é o ritual, o procedimento, o conjunto de fases encadeadas a ser obedecido pelas casas legislativas para a formação das leis.

O processo legislativo estudado neste trabalho é tomado em sua acepção mais restrita, definido como a sucessão de atos diversos realizados, de acordo com as regras constitucionais e regimentais vigentes, para a produção das leis em geral. Tais atos obedecem a regras próprias quanto ao conteúdo, à forma, à seqüência e aos prazos.

As regras do processo legislativo, no Congresso brasileiro, são ditadas pela Constituição Federal, pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1988 (com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001), que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989, e alterações posteriores) e do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 e alterações posteriores) e pelo Regimento Comum (Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970).

A Constituição Federal, em seu art. 59, dispõe que o processo legislativo compreende a elaboração de: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

No entender de SOUZA (1998), o processo legislativo é específico do Poder Legislativo, ao qual estão vinculados os legisladores, sendo composto por um conjunto de regras não aplicáveis à formação de normas no âmbito dos demais Poderes do Estado.

A doutrina jurídica não tem posicionamento uniforme quanto ao tema, pois, às vezes, o conceito abrange a produção de todas as normas jurídicas, inclusive as que não se relacionam aos trâmites específicos do exercício da função do Poder Legislativo, e, em outras, limita-se à função legislativa propriamente dita.

Para alguns juristas, o processo legislativo ao qual se refere a Constituição Federal deveria ter a denominação de processo normativo, uma vez que disciplina não somente a formação das leis, mas também das normas em geral, desde as constitucionais até as resoluções.

O processo legislativo, no Brasil, é bicameral, ou seja, envolve a manifestação de vontade das duas câmaras legislativas para a produção de normas jurídicas. Assim, as espécies de normas jurídicas enumeradas no art. 59 da CF são submetidas à manifestação de vontade das duas Casas do Congresso Nacional, separadamente ou em conjunto, como no caso dos projetos relativos às leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e suas alterações). Os vetos presidenciais aos projetos de lei também são apreciados em sessão conjunta das duas Casas.

O art. 48 diz que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispensada no que se refere à competência exclusiva do Congresso Nacional e à competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dispor sobre todas as matérias de competência da União, o que envolve vasta gama de temas.

Tanto o Senado Federal como a Câmara dos Deputados podem fazer o papel de Casa iniciadora ou revisora. O art. 65 da Constituição preconiza que o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em turno único de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Caso o projeto seja emendado, volta à Casa iniciadora.

Entretanto, é largamente difundida a idéia de que a Câmara dos Deputados funciona como Casa iniciadora e o Senado Federal, como revisora. Tal noção decorre dos mandamentos constitucionais, pois, em casos específicos, a Constituição determina que a Câmara seja a Casa iniciadora e o Senado, a revisora. A Câmara assume o papel de Casa iniciadora no que se refere à discussão e à votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores (CF, art. 64). É o que ocorre, ainda, em

relação às medidas provisórias, que, conforme o § 8º do art. 62, têm sua votação iniciada na Câmara.

4.3 Proposições Legislativas definidas na Constituição Federal

A Constituição enumera, em seu art. 59, as normas jurídicas envolvidas no processo legislativo: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

A enumeração feita pela Constituição provoca restrições entre os juristas, pois o processo legislativo abrangeria, além da elaboração das leis propriamente ditas (leis ordinárias, complementares e delegadas), a das emendas constitucionais, que se distinguem das leis por serem manifestação do poder constituinte derivado, e a dos decretos legislativos e das resoluções, que não contêm regras de direito gerais e impessoais, ou seja, não estariam dotadas do caráter material de lei.

A seguir, passaremos a descrever as espécies de proposições constantes do citado dispositivo constitucional.

As emendas à Constituição modificam, acrescentam ou suprimem disposições do texto constitucional. A Constituição pode ser emendada mediante proposta de: no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República; e de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas pela maioria relativa de seus membros.

As emendas constitucionais não são submetidas à sanção ou ao veto do Poder Executivo, mas promulgadas pelas mesas das Casas Legislativas, pois são atos de soberania das Casas parlamentares, decorrente de seu poder constituinte derivado.

As leis complementares destinam-se a normatizar situações genéricas e abstratas relativas a matéria de organização estrutural ou a serviços prestados pelos entes do poder público. Complementam matérias previstas na Constituição, para as quais o texto constitucional exige, expressamente, regulação por esta espécie

normativa. As leis complementares requerem *quorum* qualificado, com maioria de votos para sua aprovação e dois turnos de discussão e votação.

As leis ordinárias estabelecem tanto normas gerais e abstratas, que alcançam atos, fatos e pessoas indistintamente (leis materiais), como regulam situações concretas, com a produção de efeitos em uma única aplicação (leis formais ou de efeitos concretos), ou seja, que não se revestem de caráter geral. As leis ordinárias são aprovadas por maioria de votos, em um único turno de discussão e votação.

O art. 61 da Constituição estabelece que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos. No último caso, a Constituição consagra a figura da iniciativa popular, que deve cumprir as exigências contidas no § 2º do mesmo artigo, ou seja, o projeto deverá ser apresentado na Câmara dos Deputados e ser subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. Para contornar as dificuldades referentes às exigências para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, foram criadas as Comissões Permanentes de Legislação Participativa, na Câmara dos Deputados (CLP), e de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado.

As leis delegadas referem-se à delegação de atribuições do Poder Legislativo ao Poder Executivo. São elaboradas, conforme dita o art. 68 da Constituição Federal, pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação do Congresso Nacional. A delegação ao Presidente da República tem a forma de resolução do Congresso Nacional, com a especificação de seu conteúdo e dos termos de seu exercício. A resolução poderá determinar a apreciação do projeto pelo Congresso, que se fará em votação única, vedadas as emendas. Não são passíveis de objeto de delegação legislativa os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre

organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamento.

As medidas provisórias são condicionadas à urgência ou à relevância do interesse público. Podem versar sobre quaisquer matérias, salvo as constantes do § 4º do art. 60 da Constituição Federal (cláusulas pétreas), as não passíveis de delegação (art. 68, §1º), as de competência exclusiva do Congresso Nacional, as constitucionalmente atribuídas a lei ordinária ou a lei complementar e as que o Supremo Tribunal Federal entende como não cabíveis por meio deste instrumento.

As medidas provisórias, de acordo com a Emenda à Constituição nº 32, de 2001, quando não apreciadas pelo Congresso Nacional em até 45 dias contados da data de sua publicação, entram em regime de urgência, com o sobrestamento das proposições em tramitação na Casa onde se encontrar, situação que tem ocorrido com relativa freqüência nos anos recentes.

Os decretos legislativos destinam-se a disciplinar matérias definidas constitucionalmente como de competência exclusiva do Congresso Nacional e, nesta condição, não se sujeitam a sanção ou veto do chefe do Poder Executivo. Produzem efeitos externos, pois dizem respeito, normalmente, a decisões sobre atos praticados pelo Poder Executivo que dependem da ratificação do Congresso para serem validados.

As resoluções disciplinam todas as matérias referentes à competência privativa das Casas Legislativas. Por disciplinarem matéria político-administrativa, geram apenas efeitos internos. Podem ter caráter genérico, como as alterações nas regras procedimentais ou administrativas, ou referir-se a casos concretos, como a cassação de mandatos parlamentares.

4.4 Espécies de proposições segundo o Regimento Interno do Senado

Proposições são todas as matérias sujeitas à deliberação do Senado Federal. Conforme o art. 211 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), as proposições consistem em: propostas de emenda à Constituição, projetos, requerimentos, indicações, pareceres e emendas.

A lista do art. 211 (PACHECO, 2002) não é exaustiva quanto às proposições em geral, pois existem outras matérias sobre as quais o Senado e suas comissões têm de deliberar, a exemplo das mensagens do Poder Executivo que solicitam ratificação de atos ou acordos internacionais, atos de outorga ou renovação de concessão de serviços de radiodifusão e as sugestões de iniciativa popular recebidas e aprovadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

O art. 211, enquanto não enumere de forma exaustiva as proposições que podem ser submetidas à deliberação do Senado Federal, contém as duas principais espécies, as propostas de emenda à Constituição e os projetos, que deflagram (PACHECO, 2002) o processo legislativo federal, pondo em andamento a sucessão de atos a serem realizados conforme as regras pertinentes para a produção das normas jurídicas de competência do Poder Legislativo.

As outras espécies de proposição não colocam em funcionamento o procedimento de elaboração de normas jurídicas. Os requerimentos, as indicações, os pareceres e as emendas são proposições acessórias, isto é, não têm curso próprio. Seu curso é dependente do das demais proposições, chamadas principais (PACHECO, 2002).

Os requerimentos destinam-se à solicitação de providências variadas no âmbito do processo legislativo, tais como inclusão de matéria na ordem do dia, pedidos de informação a ministro de Estado ou a titular de órgão subordinado à Presidência da República e pedido de informação sigilosa.

As indicações consistem de sugestão de senador ou comissão para providência ou estudo de determinado assunto, pelo órgão competente da Casa, para seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa.

Os pareceres são proposições mediante as quais as comissões ou o plenário se manifestam acerca das matérias sujeitas a seu estudo.

As emendas são proposições de caráter acessório, destinadas a promover alterações em outras (propostas de emenda à Constituição ou projetos), chamadas principais. As emendas, de acordo com o art. 246 do RISF, podem ser supressivas (propõem a retirada de parte da proposição principal), substitutivas (propõem substituição de parte do texto da proposição principal ou do texto como um todo), modificativas (propõem alteração pontual ou superficial da proposição principal, sem atingir sua substância) e aditivas (propõem acréscimo de disposição à proposição principal).

Quando a emenda substitutiva propõe a substituição do texto como um todo, passa a denominar-se substitutivo. O substitutivo, ao ser aprovado por comissão, tem preferência na votação sobre o projeto ao qual se refere, perdendo o caráter de proposição acessória.

Os projetos, de acordo com o art. 213 do Regimento, compreendem: os projetos de lei, referentes à matéria da competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, especialmente as previstas no art. 48 da Constituição; os projetos de decreto legislativo, que regulam matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional, previstas no art. 49 da Constituição; e os projetos de resolução, que versam sobre matéria da competência privativa do Senado.

Os projetos de lei visam alterar as leis federais em vigor ou criar leis inteiramente novas sobre matérias inseridas constitucionalmente no âmbito da competência legislativa da União.

Os projetos de lei dividem-se em projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar. Tanto os projetos de lei ordinária como os de lei complementar destinam-se a regular as matérias inseridas na competência normativa da União e pertinentes às atribuições legislativas do Congresso Nacional. Ambos estão sujeitos,

após sua aprovação, a sanção ou a veto do Presidente da República. Entretanto, os projetos de lei complementar somente podem versar sobre as matérias para as quais a Constituição exige, expressamente, regulação por esta espécie normativa. Os projetos de lei complementar diferenciam-se ainda dos projetos de lei ordinária, no que diz respeito à deliberação, pois são submetidos a dois turnos de discussão e votação e necessitam de *quorum* qualificado de votos favoráveis, ou seja, maioria absoluta de votos favoráveis para a sua aprovação, enquanto os projetos de lei em geral são aprovados por maioria de votos, em um único turno de apreciação.

Assim, os projetos de lei complementar e os projetos de lei ordinária pertencem à mesma espécie, a de projetos de lei, mas se subordinam a diferentes regras procedimentais, quais sejam *quorum* qualificado e dois turnos de apreciação para as leis complementares.

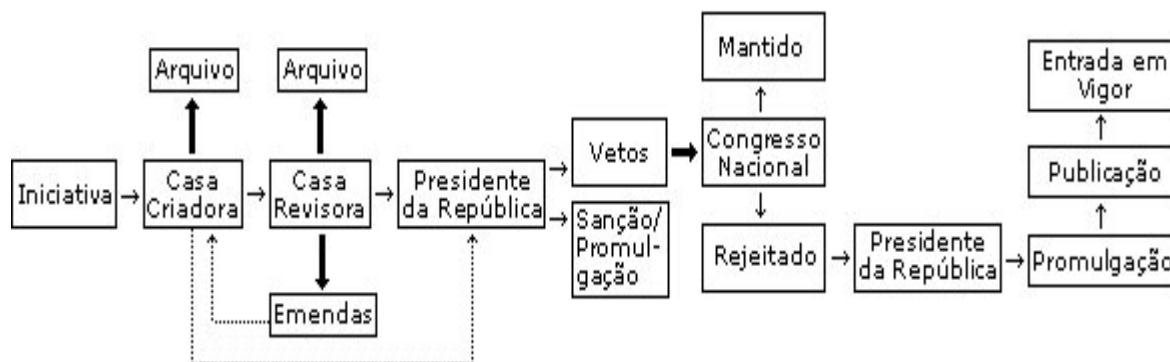
4.5 Fases do processo legislativo

O processo legislativo reporta-se às seguintes fases: iniciativa, tramitação, emendas, discussão, deliberação, sanção e veto, promulgação e publicação.

A lei ordinária, o tipo mais abrangente de norma jurídica, conforme SOUZA (1998), tem como fases:

- apresentação do projeto – iniciativa;
- tramitação do projeto – emendas;
- discussão e votação;
- sanção ou veto;
- exame do veto, se houver;
- promulgação e publicação da lei.

Figura 1: Fluxo Simplificado do Processo Legislativo



4.5.1 Apresentação do projeto – iniciativa

A iniciativa é a competência outorgada constitucionalmente para propor a edição de direito novo, ou seja, para deflagrar o processo legislativo, provocando a atuação do órgão legislativo competente e impondo à Casa Legislativa destinatária a obrigação de submeter o projeto à deliberação definitiva.

As proposições podem ser de iniciativa individual ou coletiva. As de iniciativa individual são as que, segundo a Constituição ou o Regimento Interno, não exigem apresentação por número determinado de subscritores. São exemplos de proposições de iniciativa individual os projetos de lei, de resolução e de decreto legislativo.

As proposições são coletivas quando a Constituição ou o Regimento Interno exigem determinado número de subscritores para sua apresentação. Ainda são coletivas as proposições de iniciativa de comissão. A possibilidade de apresentar proposições aplica-se tanto às comissões permanentes como às comissões temporárias. A proposição de comissão, como determinado no parágrafo único do art. 45 do RISF, deve ser assinada pelo seu presidente e por membros que totalizem, pelo menos, a maioria de sua composição.

A iniciativa pode ser comum ou concorrente, reservada e vinculada. A iniciativa é comum ou concorrente quando existe mais de um órgão ou agente legitimado para propor sobre determinada matéria.

No que se refere às leis complementares e às leis ordinárias, o art. 61 da Constituição Federal atribui sua iniciativa concorrente a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos.

A iniciativa é reservada quando a Constituição outorga a determinados órgãos a iniciativa da legislação sobre determinadas matérias, estritamente relacionadas ao responsável pela iniciativa.

O art. 61, § 1º, da Constituição, reserva ao Presidente da República a iniciativa das leis que: criam cargos, funções ou empregos públicos, ou aumentam sua remuneração; fixam ou modificam os efetivos das Forças Armadas; dispõem sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios e a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (cf. art. 128, § 5º da Constituição); criam e extinguem órgãos da administração pública; e dispõem sobre militares das Forças Armadas.

De acordo com o art. 63 da Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal detêm poder de iniciativa reservada sobre os projetos de lei de organização de seus serviços administrativos.

É competência privativa dos Tribunais propor a criação de novas varas judiciárias. Compete privativamente ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores propor a criação ou extinção dos tribunais inferiores, bem como a alteração do número de membros destes, a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, dos serviços auxiliares, dos juízos que lhes forem vinculados e a alteração da organização e da divisão judiciárias (CF, arts. 96, I, "d", e 96, II e alíneas).

Compete, ainda, privativamente ao Supremo Tribunal Federal a iniciativa da lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura (CF, art. 93).

A Constituição, em seu art. 127, § 2º, assegurou ao Ministério Público iniciativa privativa para apresentar projetos sobre a criação ou a extinção de seus cargos ou de seus serviços auxiliares.

As leis complementares e ordinárias de origem interna ao Senado são aquelas apresentadas por parlamentar individual, pelas comissões ou pelo colegiado diretor da Casa.

Os projetos de lei são apresentados em Plenário, na Hora do Expediente. Apresentados ao Senado, os projetos de lei, assim como todas as outras proposições, são publicados no Diário Oficial do Senado Federal. Lidos perante o Plenário, os projetos de lei ordinária são objeto de deliberação de comissão, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição. Já os projetos de lei complementar vão à deliberação do Plenário, após manifestação das comissões competentes para o estudo da matéria.

4.5.2 Tramitação do projeto – emendas

A tramitação é o roteiro, estabelecido na Constituição e nos regimentos internos, pelo qual passam as proposições, uma vez apresentadas.

As emendas são proposições previstas no art. 211 do RISF. Os membros do Congresso Nacional e as comissões técnicas possuem o poder de iniciativa secundária, que consiste no poder de emendar. Os parlamentares e as comissões técnicas têm a prerrogativa, inerente ao exercício de suas atividades, de apresentar emenda, proposição acessória à proposição a que se refere, com vistas a aditar, substituir, suprimir ou modificar dispositivos da proposição principal.

O poder de emendamento dos parlamentares e das comissões técnicas das duas Casas do Congresso Nacional é ilimitado e alcança quaisquer matérias, inclusive as de iniciativa reservada. Somente poderá deixar de ser exercido quando houver expressa disposição constitucional proibitiva ou restrições regimentais.

Embora os titulares extraparlamentares da iniciativa (exteriores ao Congresso Nacional) não gozem do poder de emenda, há possibilidade de alteração do projeto mediante a apresentação de mensagens aditivas. Essa alternativa tem

seus limites, pois não dá ensejo à supressão ou à substituição de dispositivos. A supressão e a substituição somente poderão realizar-se pela retirada e posterior reapresentação do projeto.

O art. 63 da Constituição veda a apresentação de emenda que aumente a despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, bem como nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais federais e do Ministério Público. Os §§ 3º e 4º referem-se às emendas ao projeto de lei do orçamento anual e às emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias. As emendas relativas ao projeto de lei orçamentária anual devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa e relacionar-se com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. As emendas referentes ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias somente poderão ser aprovadas quando compatíveis com o plano plurianual.

As proposições em geral têm somente uma fase de emendamento. Uma proposição recebida em comissão recebe emenda em seu âmbito caso se sujeite a seu poder conclusivo de apreciação. Caso não se sujeite à deliberação da comissão, a proposição tem sua fase de emendas aberta perante o plenário.

Conforme o art. 122 do RISF, perante as comissões, qualquer de seus membros pode oferecer emendas a projetos em tramitação. Nos casos de projetos de lei de código, projetos de iniciativa do Presidente da República em regime de urgência e projetos sujeitos ao poder terminativo das comissões, qualquer senador, independentemente da condição de membro do colegiado, poderá apresentar emenda perante a comissão em que tramite a proposição.

As comissões também podem oferecer subemendas, desde que não contenham matéria estranha às emendas.

O projeto aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação. Sendo emendado na Casa revisora voltará à Casa iniciadora (CF, art. 65). O art. 285 reza que as emendas da Câmara a projetos do

Senado, resultantes do exercício de sua função revisora, quando apreciadas por esta última Casa, não são suscetíveis de alteração mediante subemenda. As comissões devem ter sua atuação limitada à apreciação do mérito das alterações introduzidas pela Casa revisora. Nesse caso, procede-se tanto à discussão quanto à votação em globo, ou seja, são votadas todas as alterações introduzidas.

Não há tempo prefixado para deliberação das Casas Legislativas, entretanto, existe a possibilidade de requerer urgência na tramitação das proposições. A urgência permite maior celeridade aos procedimentos legislativos, com a dispensa, durante a tramitação da matéria, de interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, *quorum* para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal.

A urgência pode ser requerida para matérias que envolvam perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública, para apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária seguinte à aprovação do requerimento e quando se pretende incluir em ordem do dia matéria pendente de parecer.

As proposições reservadas à competência terminativa das comissões não podem ser apreciadas em regime de urgência, salvo quando houver recurso de um décimo dos membros do Senado para discussão e votação da matéria em plenário.

4.5.3 Prazos de tramitação

O RISF fixa alguns prazos para os diversos procedimentos envolvidos na tramitação dos projetos. O art. 126 estabelece, para a designação dos relatores das matérias, feita pelo presidente da comissão, o prazo de dois dias úteis após o recebimento do projeto. O art. 118 prevê prazos para o exame das proposições pelas comissões. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania tem o prazo de vinte dias úteis para examinar uma proposição. O prazo das demais comissões é de quinze dias úteis. As emendas devem ser examinadas no prazo de quinze dias úteis, que corre em conjunto caso mais de uma comissão tenha de ser ouvida.

Se a comissão não puder proferir seu parecer no prazo estabelecido, poderá pedir sua prorrogação por igual período mediante comunicação escrita de seu presidente à Mesa. A comunicação é lida na Hora do Expediente e publicada no Diário do Senado Federal. As prorrogações posteriores somente poderão ser concedidas por prazo determinado e por deliberação do Senado.

O prazo da comissão fica suspenso com o término da sessão legislativa, continuando a correr na sessão imediata, salvo para projetos sujeitos a prazos de tramitação, de iniciativa do Presidente da República sujeitos à tramitação urgente e nos casos de apreciação de atos de outorga ou renovação de concessão, permissão ou autorização de serviços de radiodifusão. O prazo da comissão é renovado pelo início de nova legislatura ou por designação de novo relator.

Quando a matéria for despachada a mais de uma comissão e a primeira esgotar o prazo sem se manifestar, seu parecer poderá ser dispensado, por deliberação do plenário, mediante requerimento de qualquer senador.

O regimento determina que o relator tem a metade do prazo conferido à comissão para apresentar seu relatório. Caso a matéria não seja relatada no prazo regimental, o presidente da comissão poderá incluí-la na pauta dos trabalhos, dando conhecimento da decisão ao relator.

Embora sejam estabelecidos os prazos regimentais para as comissões e os relatores designados, não há rotinas a serem seguidas, nem sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento dos prazos. A decisão fica a cargo dos presidentes das comissões ou na dependência de requerimento de senador, geralmente o autor da proposição, interessado na inclusão de seu projeto na pauta dos trabalhos.

4.5.4 Discussão e votação

As proposições em curso no Senado, em sua apreciação, estão sujeitas a único turno de discussão e votação, com exceção das propostas de emenda à Constituição, subordinadas a dois turnos de discussão e votação.

Quando há substitutivo integral, aprovado pelo plenário no turno único, o projeto é submetido a turno suplementar. O turno suplementar tem as mesmas características do turno único, no entanto, há restrição ao oferecimento de emendas, pois não é admitida a apresentação de novo substitutivo.

Discussão é o procedimento legislativo em que os parlamentares, quando do seu interesse, expõem os motivos para apoio ou rejeição à determinada proposição. Geralmente, as discussões ocorrem nos casos que envolvem alguma polêmica.

A discussão constitui formalidade essencial do processo de formulação das leis e somente será dispensada por falta de orador, por deliberação do plenário ou a requerimento de líder, no caso de proposição com todos os pareceres favoráveis. Quando não há interesse em discutir a matéria, após o anúncio de discussão pelo presidente, passa-se à fase de votação.

Votação (ato ou efeito de votar) é o procedimento legislativo em que cada parlamentar manifesta o seu voto pela aprovação ou rejeição de determinada proposição ou se abstém de votar.

Quanto à modalidade, as votações podem ser ostensivas ou secretas. A votação das proposições em geral é ostensiva. A modalidade ostensiva é efetivada pelo processo simbólico ou pelo processo nominal. O processo nominal é usado nos casos em que é exigido *quorum* especial de votação ou por deliberação do plenário, a requerimento de senador, ou, ainda, quando houver pedido de verificação.

O início das votações exige *quorum* mínimo, isto é, a presença da maioria absoluta da composição da Casa, salvo nas votações que requerem, para aprovação, a manifestação favorável de três quintos e nas que exigem maioria simples, presente um décimo da composição da Casa.

A apreciação de matéria não sujeita à decisão terminativa das comissões envolve, além dos pareceres dos colegiados, sua discussão e votação em plenário.

Os projetos de lei ordinária são aprovados por maioria dos votos, presente a maioria dos membros da Casa ou das comissões, conforme o caso. Os projetos de lei complementar são aprovados por voto favorável da maioria absoluta da composição da Casa, uma vez que não estão subordinados à decisão terminativa das comissões. Já as propostas de emenda à Constituição são aprovadas por voto favorável de três quintos da composição da Casa.

O art. 67 da Constituição estabelece que a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, caso haja proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas Legislativas.

4.5.5 Sanção ou veto

A proposição, após a aprovação em definitivo pelo Senado, é encaminhada à sanção, à promulgação ou à Câmara dos Deputados conforme o caso.

A sanção é a aprovação pelo Executivo do projeto aprovado anteriormente pelo Legislativo. A sanção, conforme manifestação de Manuel Gonçalves Filho, citado por SOUZA (1998), transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em lei.

O Chefe do Poder Executivo sancionará o projeto de lei enviado pela Casa parlamentar, transformando-o em lei, a partir da publicação no Diário Oficial da União (sanção expressa), ou o vetará, no todo ou em parte, no prazo de quinze dias úteis.

A sanção tácita ocorre quando o Chefe do Executivo, após o prazo de quinze dias úteis, não se manifesta pela sanção nem opõe veto.

O veto é o ato pelo qual o Chefe do Poder Executivo nega sanção ao projeto – ou a parte dele –, obstando a sua conversão em lei (CF, art. 66, § 1º).

O Presidente da República pode vetar, total ou parcialmente, um projeto de lei se o considerar inconstitucional (forma) e/ou contrário ao interesse público

(mérito). A Constituição Federal, em seu art. 66, estabelece que o veto poderá ser total ou parcial. O veto é total quando abrange o texto integral do projeto e parcial quando recai sobre o texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. O veto não pode recair sobre expressões ou palavras do projeto de lei.

Os motivos da discordância do Poder Executivo com o conteúdo do projeto de lei devem ser expressamente manifestados no veto enviado ao presidente da Casa Legislativa no prazo de 48 horas subseqüentes à sua aposição.

O exercício do poder de veto tem como principal conseqüência jurídica suspender a transformação do projeto, ou parte dele, em lei.

Em se tratando de veto parcial, a parte do projeto que logrou obter a sanção presidencial converte-se em lei, cujo cumprimento passa a ser obrigatório desde a sua entrada em vigor.

Se o veto for mantido pelo Congresso Nacional, o projeto, ou parte dele, há de ser considerado rejeitado, podendo a matéria dele constante apenas ser objeto de nova proposição, na mesma sessão legislativa, se for apresentada pela maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (CF, art. 67).

4.5.6 Apreciação do veto

O veto não impede a conversão do projeto em lei, pois sua permanência depende da deliberação do Congresso Nacional. Afirma-se, pois, que, no Direito Constitucional brasileiro, foi adotado o sistema de veto relativo.

Para rejeitar o veto, é necessária a maioria absoluta dos votos dos deputados e senadores. O exame do veto se dá em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal dentro de trinta dias a contar de seu recebimento.

Conforme o Regimento Interno do Congresso Nacional, uma comissão composta por três senadores e três deputados é formada para emitir relatório. A comissão tem o prazo de vinte dias para apresentá-lo.

O veto é apreciado em turno único de discussão e votação, em escrutínio secreto. Esgotado o prazo sem deliberação, o veto é colocado na ordem do dia da sessão imediata. As demais proposições ficam sobrestadas até sua votação final, ressalvadas as medidas provisórias, conforme o § 6º do art. 66 da Constituição Federal.

No caso de rejeição do veto, a lei será promulgada pelo Chefe do Executivo em quarenta e oito horas. Caso este não o faça, caberá ao presidente do Senado promulgar a lei. Se este não o fizer em igual prazo, caberá ao vice-presidente do Senado fazê-lo.

Após ser promulgada, a lei deverá ser imediatamente publicada para que produza seus efeitos legais.

4.5.7 Publicação da lei

O processo legislativo está sujeito ao princípio da publicidade, ou seja, devem ser publicados todos os atos jurídicos que envolvam a formação das normas, desde a sua propositura até a fase da sanção ou veto e promulgação.

A publicação é o ato pelo qual se dá conhecimento do conteúdo da lei aos seus destinatários. Sem a publicação no diário oficial, a lei não tem validade e o seu cumprimento não pode ser exigido. Portanto, a publicação da lei é requisito indispensável à sua validade e à sua eficácia, bem como à obrigatoriedade de cumprimento dos seus preceitos.

O início da vigência de uma lei ocorre a partir de sua publicação no órgão competente, que, na esfera federal, é o Diário Oficial da União, quando passa, então, a produzir seus efeitos.

4.6 Poder terminativo das comissões

O art. 58 da Constituição dispõe que o Senado terá comissões permanentes e temporárias. As comissões permanentes fazem parte da estrutura organizacional do Senado e seu funcionamento não se encerra com o término da

legislatura. Constituem órgãos técnicos com atribuição de apreciar matérias do seu campo de competência, definido pelo Regimento Interno.

As comissões permanentes, sem contar a Comissão Diretora, são atualmente em número de dez. Tais comissões podem, por sua vez, criar subcomissões, permanentes ou temporárias, até o limite de quatro, cujo funcionamento segue as normas regimentais aplicáveis ao funcionamento das respectivas comissões.

Já as comissões temporárias dividem-se em: internas, que são as previstas no Regimento para finalidades específicas, como emitir parecer sobre projeto de código, reformar o Regimento Interno ou instaurar processo por crime de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República, de Ministros de Estado e de Tribunal Superior; externas, destinadas a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos ou a acompanhar determinados fatos do interesse da Casa; e parlamentares de inquérito, criadas nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição, para a apuração de fato determinado e por prazo certo.

Após o recebimento pela presidência da Casa Legislativa, as proposições são distribuídas às comissões permanentes cujo campo temático ou área de atividade seja concernente à matéria tratada na proposição, para que seu mérito seja examinado (PACHECO e MENDES, 1998)

Todas as proposições devem ser submetidas à apreciação de uma comissão para estudá-la e sobre ela emitir parecer. O parecer é a espécie de proposição mediante a qual as comissões se pronunciam sobre as demais proposições submetidas a seu exame.

A Constituição de 1988 realçou o papel das comissões no processo legislativo, dando-lhes a competência não apenas para estudar e emitir pareceres opinativos sobre as proposições, mas também para decidir, de forma definitiva, sobre a aprovação ou rejeição de projetos de lei em geral. Tal instituto é conhecido como poder conclusivo ou terminativo de apreciação.

O inciso I do § 2º do art. 58 da Constituição estabelece que cabe às comissões, em razão da matéria de sua competência, discutir e votar projeto de lei

que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa (no Senado, nove parlamentares).

O art. 91 do RISF, refletindo o dispositivo constitucional, prevê que cabe às comissões, no âmbito de suas atribuições, discutir e votar projetos de lei ordinária de autoria de senador, com exceção de projetos de código, assim como projetos de resolução que versem sobre a suspensão de lei declarada inconstitucional por decisão do Supremo Tribunal Federal.

O presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, entre outras matérias, projetos de lei da Câmara, de iniciativa parlamentar, que tiverem sido aprovados em decisão terminativa, por comissão daquela Casa.

Após a apreciação terminativa da comissão, poderá ser interposto recurso, no prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação da decisão, por um décimo dos senadores para a apreciação da matéria pelo plenário.

Se não houver interposição de recurso, o projeto é encaminhado à sanção, promulgado, remetido à Câmara dos Deputados ou arquivado, conforme o caso.

A Constituição de 1967 já previa a possibilidade de delegação de parcela de poder legislativo às comissões. Em seu art. 57, § 2º, estabelecia que o projeto de lei que recebesse, quanto ao mérito, parecer contrário de todas as comissões, seria tido como rejeitado. A Constituição de 1967 mencionava, ainda, o mecanismo de delegação a uma comissão especial mista. No entanto, o procedimento usual era a deliberação do plenário, que decidia sobre delegar ou não competência legislativa a uma comissão especial (PACHECO, 2002).

O instituto do poder conclusivo de apreciação das comissões especializadas, em substituição ao plenário, teve como objetivo racionalizar a produção legislativa, ao procurar conferir maior celeridade ao Legislativo na deliberação de matérias mais corriqueiras (PACHECO, 2002).

5. PROJETOS DE LEI NO SENADO FEDERAL

5.1 Crescente número de projetos de iniciativa parlamentar

A partir da Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988, houve novo impulso para a apresentação de projetos de lei por parte dos senadores.

Parte do aumento pode ser creditada a projetos de lei que visavam regulamentar direitos e obrigações constantes da nova Constituição, uma vez que diversos dispositivos constitucionais dependem de legislação infra-constitucional para a sua concretização. Entretanto, o maior estímulo decorreu das novas perspectivas abertas ao Congresso Nacional de resgatar seu poder de legislar, ante a vasta gama de atribuições da União que podem ser objeto de proposições por parte dos parlamentares.

Embora tenham sido registrados alguns picos na apresentação de projetos de lei, como nos anos de 1999 (678) e 2003 (527), a média anual, relativa aos últimos dezessete anos, é de 317 projetos.

Percebe-se que os anos iniciais das legislaturas, como é o caso dos anos de 1991, 1995, 1999 e 2003 (respectivamente, da 49^a, 50^a, 51^a e 52^a Legislaturas), são marcados por maiores quantidades de projetos apresentados em relação aos anos restantes.

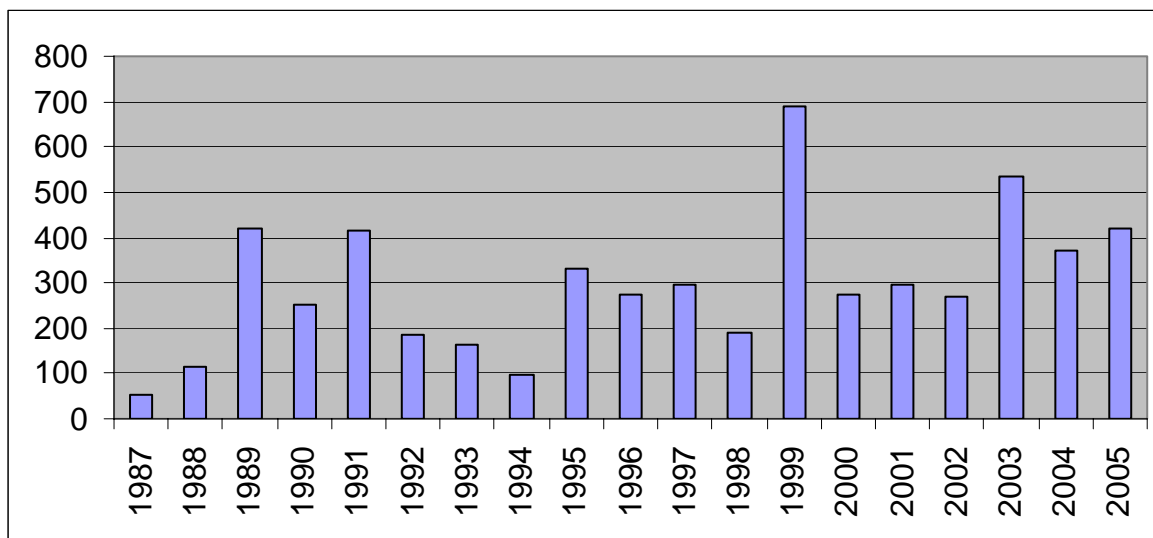
A explicação provável é a mudança patrocinada pelos resultados das eleições para renovação, alternadamente, de um ou dois terços da composição do Senado. Além dos novos senadores eleitos, alguns suplentes assumem no lugar dos senadores que conquistaram cargos no Poder Executivo estadual. Assim, nos anos subseqüentes às eleições, a apresentação de projetos de lei aumentaria devido à chegada de novos parlamentares (titulares ou suplentes), que estariam mais propensos a desempenhar tal iniciativa.

Tabela 1

Projetos de lei de autoria dos senadores – 1987/2005

Ano	Projetos de lei
1987	40
1988	109
1989	404
1990	246
1991	416
1992	181
1993	161
1994	97
1995	328
1996	274
1997	289
1998	186
1999	678
2000	275
2001	290
2002	259
2003	527
2004	364
2005	416
Total	5.540

Fonte: Secretaria-Geral da
Mesa do SF

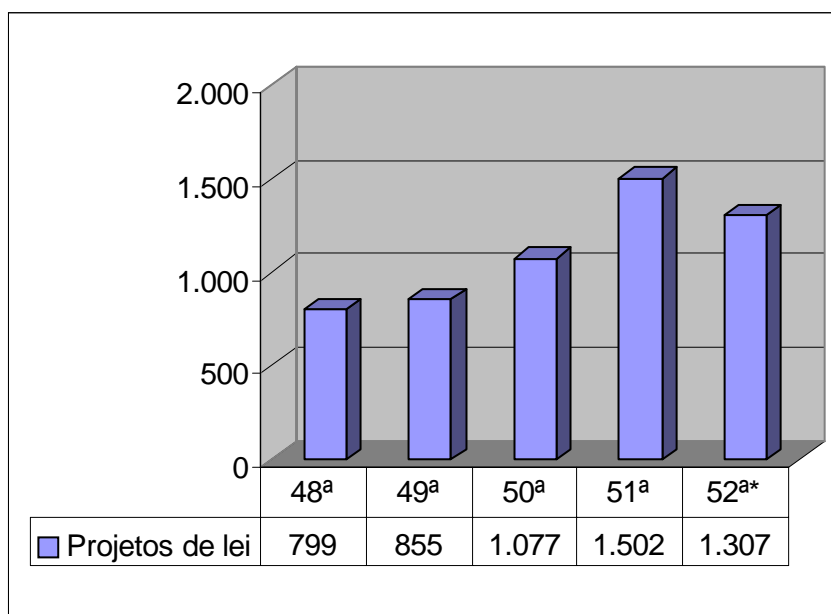
Figura 2**Projetos de Lei do Senado (PLS) – 1987-2005**

Agrupando-se o número de projetos apresentados por legislatura, o que permite identificar melhor a tendência, nota-se o aumento do número de projetos apresentados a cada período. Na 48^a legislatura, que compreende os anos de 1987 a 1990, foram apresentados 799 projetos, enquanto na 51^a, que vai de 1999 a 2002, a quantidade passou para 1.502, ou seja, houve aumento de 88%. Somente nos três primeiros anos da 52^a legislatura (2003 a 2005), já haviam sido apresentados 1.302 projetos, o que indica a persistência do aumento verificado.

Tabela 2**Projetos de lei apresentados por legislatura**

Legislatura	Projetos de lei
48 ^a	799
49 ^a	855
50 ^a	1.077
51 ^a	1.502
52 ^a	1.307

Figura 3

Número de projetos de lei por legislatura – 48^a a 52^a

Obs.: Os dados da 52^a legislatura referem-se aos anos de 2003 a 2005

5.2 A aprovação de medidas provisórias

A adoção de medidas provisórias em casos de relevância e urgência, facultada ao Presidente da República pelo art. 62 da Constituição Federal, iniciou-se em 1988. No período estudado, foi apresentado o total de 6.576 medidas provisórias, incluídas as reedições (Anexo 2).

O ritmo de edição de medidas provisórias foi crescente nos períodos 1988-1990 e 1993-2000. Em 1991 e 1992, foram editadas somente 35 medidas provisórias, porém, tais anos foram marcados por certa paralisia do Poder Executivo devido à crise que levou à renúncia do Presidente Collor de Mello.

Cabe ressaltar que, antes da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, publicada no Diário Oficial da União em 12 de setembro de 2001, era possível

reeditar, indefinidamente, uma medida provisória não apreciada, no prazo de trinta dias, pelo Congresso Nacional, a fim de que não perdesse sua eficácia por decurso de prazo. A partir da EC 32/2001, tornou-se possível somente prorrogar uma única vez a vigência de medida provisória, cujo prazo inicial passou a ser de sessenta dias. Assim, atualmente, uma medida provisória pode ter vigência máxima de cento e vinte dias sem a apreciação do Legislativo. Passou, ainda, a ser vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

A possibilidade de reedição de medidas provisórias anulava, na prática, a necessidade de sua apreciação pelo Congresso Nacional. As medidas provisórias, reeditadas inúmeras vezes pelo Executivo, não perdiam sua eficácia com a ausência de deliberação pelo Legislativo. Dessa forma, mesmo com o número crescente de medidas provisórias apresentadas no período apontado, o percentual daquelas transformadas em lei foi bastante baixo. É o que se verifica no ano de 2000, quando, das 1.112 medidas provisórias adotadas, incluídas as reedições, apenas 9, isto é, 0,81% do total, foram convertidas em leis.

A partir de 2002, com a prorrogação permitida uma única vez, verifica-se queda drástica do número de medidas provisórias editadas, ao mesmo tempo em que aumenta o percentual daquelas transformadas em lei.

O fato de a quantidade de medidas provisórias editadas ter caído não significou diminuição dos poderes legislativos pró-ativos do Executivo, definidos por MAINWARING e SHUGART (1997), como aqueles que permitem ao Presidente legislar e estabelecer um novo *status quo*, nem da sua capacidade de definir a agenda legislativa. A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, determinou que, se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, em cada uma das Casas Legislativas, ficando sobrestadas as demais discussões.

Tal determinação acarreta graves prejuízos ao ritmo normal dos trabalhos legislativos, tanto nas comissões como no plenário. Em relação ao Senado Federal, entre 15 de fevereiro e 31 de dezembro de 2005, foram realizadas cento e vinte e cinco sessões plenárias deliberativas. Nestas sessões deliberativas, sessenta e três

ordens do dia (destinadas à discussão e à votação de proposições) foram encerradas com medidas provisórias sobrestando a pauta.

A comparação entre a aprovação de projetos de lei do Senado e de medidas provisórias, no período 1987-2005, revela que, enquanto foram convertidas em normas jurídicas cento e cinquenta e seis projetos de lei apresentados por senadores ou comissões do Senado, transformaram-se em leis quinhentas e noventa e cinco medidas provisórias.

Tabela 3
Projetos transformados em lei por autor – 1987-2005

Autores	Nº de Projetos
Comissões	7
Executivo Estadual	5
Executivo Federal	13
Senadores	149
Total	174

5.3 Resultado da tramitação dos projetos de lei do Senado

Os dados a respeito da tramitação dos projetos de lei do Senado apontam que, dos 5.648 projetos apresentados entre 1987 e 2005, apenas 219 foram aprovados no âmbito do Congresso Nacional, o que representa apenas 3,9% do total (Anexo 3).

Em relação aos poderes legislativos reativos do Presidente da República, definidos por MAINWARING e SHUGART (1997) como aqueles que permitem bloquear a legislação aprovada pelo Legislativo, pode-se constatar o seu uso no veto total ou parcial aos projetos aprovados pelo Senado. Dos 219 projetos aprovados, 65, ou 29,7%, sofreram algum tipo de restrição por parte do Presidente.

Foram vetados totalmente 45 projetos, ao passo que 19 se transformaram em normas jurídicas com veto parcial.

Chama a atenção a grande quantidade de projetos de lei que não completaram seu ciclo de tramitação no Senado por serem arquivados ao final da legislatura, declarados prejudicados ou retirados pelo autor. Os projetos arquivados, prejudicados ou retirados atingiram o número de 3.023, ou 53,5% do total.

O Regimento Interno, em seu art. 332, determina que todas as proposições em tramitação no Senado sejam arquivadas ao final da legislatura. O RISF enumera as exceções à regra que, relativamente aos projetos de lei, não atinge os revisados pela Câmara, os de autoria de senadores que permaneçam no exercício do mandato ou que tenham sido reeleitos, os apresentados por senadores no último ano de mandato e os com parecer favorável das comissões.

Os projetos que se encontram em tramitação há duas legislaturas são automaticamente arquivados, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por um terço dos senadores e aprovado o seu desarquivamento pelo plenário. Se, ao final da legislatura, a proposição não tiver a sua tramitação concluída, será definitivamente arquivada.

Portanto, é grande a probabilidade de que os projetos apresentados pelos senadores tenham como destino final o arquivamento, sobretudo, em virtude da demora na sua apreciação no âmbito das comissões.

Cabe observar que os projetos oferecidos na 51ª legislatura, iniciada em 1999, e na atual 52ª legislatura, com início em 2003, classificados na situação de “em tramitação no Senado Federal”, na verdade, estão em diferentes etapas de andamento.

Nessa situação, foram englobados projetos que estão aguardando algum tipo de providência como: designação do relator na comissão, inclusão na ordem do dia, realização de audiência pública, leitura no plenário, leitura do parecer, decisão da Mesa Diretora ou instalação da comissão. A partir de 1999, a maioria dos projetos em fase inicial de tramitação, conforme registros da última ação por parte da Secretaria-Geral da Mesa, aguarda designação do relator na comissão para a qual foi distribuído, o que evidencia a morosidade nos procedimentos internos dos

colegiados, com o conseqüente descumprimento dos prazos de tramitação estabelecidos no RISF. A seguir, encontram-se os projetos que aguardam inclusão na ordem do dia e a realização de audiência pública para sua instrução.

5.4 Apresentação de projetos de lei por partido político

Os partidos que mais apresentaram projetos de lei foram o PMDB, o PFL e o PSDB, donos das maiores bancadas. Também se destacaram o PDT, o PTB e o PT, este último a partir de 1995, quando assumiram o mandato cinco representantes do partido eleitos em 1994.

Tabela 4

Projetos de lei por partido – 1987-2005

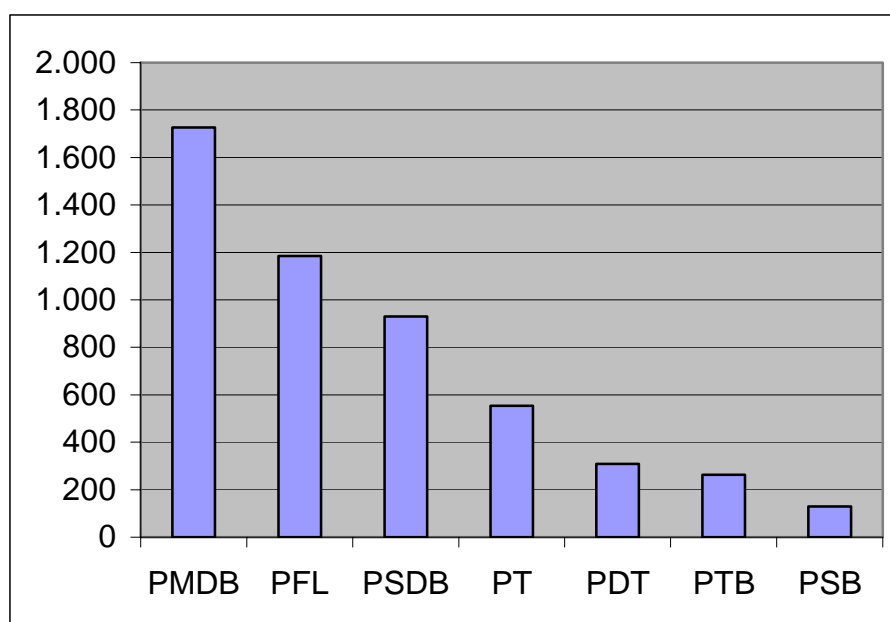
Partido	Projetos de lei	Nº Senadores	Nº de Projetos/ Nº Senadores
PMDB	1.726	326	5,3
PFL	1.185	240	4,9
PSDB	930	155	6,0
PT	554	86	6,4
PDT	309	57	5,4
PTB	263	57	4,6
PSB	129	30	4,3
Total	5.096		

Senadores de vinte e um partidos (Anexo 4) apresentaram projetos de lei durante os anos de 1987 e 2005. Do total de partidos, apenas seis (PMDB, PFL, PSDB, PSB, PDT e PTB) tiveram representação constante no intervalo estudado. Pode-se juntar a eles o PT, cujos senadores apresentaram 554 projetos de lei desde 1991, quando o partido elegeu seu primeiro senador. Ao longo do período, foram apresentados ao Senado, pelos senadores dos vinte e um partidos e por senadores

sem partido na ocasião, o total de 5.540 projetos. Destes 5.540 projetos, 3.841, o que representa 69,3% do total, foram provenientes de três partidos, PMDB, PFL e PSDB. Se incorporarmos o PT à lista, os quatro partidos foram responsáveis por 79,3% dos projetos oferecidos. Já o PT e mais os seis partidos que tiveram representação durante todo o período totalizaram 5.096 projetos, ou seja, 92% do total.

Figura 4

Projetos de lei por partido – 1987-2005



Comparando-se, para todo o período, o número de projetos apresentados com o número de senadores de cada um dos sete partidos que iniciaram projetos de lei (Anexo 5), observa-se que, em termos relativos, foram os senadores do PT os que mais apresentaram projetos. Em seguida, encontram-se os senadores do PSDB e os do PDT. Do ponto de vista da orientação ideológica dos sete partidos políticos, responsáveis por 92% do total de projetos, não se percebem diferenças significativas quanto a maior ou menor inclinação à apresentação de projetos de lei. Vemos que dois partidos de esquerda, o PT e o PSB, estão em lados opostos: o

primeiro foi o que, relativamente, apresentou mais projetos, enquanto os senadores do segundo foram os que menos iniciaram projetos entre os sete partidos considerados.

5.5 Projetos de lei segundo a unidade da Federação de origem do autor

A verificação a respeito da apresentação de projetos de lei segundo a unidade da Federação de origem do senador aponta que, desde 1996, as representações de todos os estados e do Distrito Federal vêm oferecendo projetos. A exceção é o ano de 2001, quando nenhum senador do Estado do Rio Grande do Norte apresentou projetos (Anexo 6).

Tabela 5

Número de UF cujos senadores apresentaram projetos de lei

Ano	Nº de UF
1987	12
1988	21
1989	24
1990	22
1991	25
1992	24
1993	25
1994	21
1995	26
1996	27
1997	27
1998	27
1999	27
2000	27
2001	26

2002	27
2003	27
2004	27
2005	27

O aumento do interesse pela apresentação de projetos de lei, em que pese a dificuldade para sua transformação em normas jurídicas, pode também, por esse critério, ser constatado após a promulgação da Constituição Federal em 1988.

O número de unidades da Federação cujos senadores apresentam projetos de lei aumentou, naturalmente, com a transformação dos territórios federais do Amapá, Rondônia e Roraima em estados, com a criação do Estado de Tocantins e com a autonomia política e administrativa do Distrito Federal. No entanto, o maior interesse pela apresentação de projetos pode também ser notado pelo número crescente de senadores, incluídos os suplentes, que iniciaram projetos de lei.

Entre as unidades da Federação cujas bancadas (senadores titulares e suplentes) foram mais atuantes na apresentação de projetos de lei ao longo do período, destacam-se o Mato Grosso, o Distrito Federal, Santa Catarina, São Paulo e Paraná. Entre as bancadas que menos se destacaram, encontram-se as de Mato Grosso do Sul, Piauí, Amapá, Alagoas e Rio Grande do Norte.

Assim, não se verifica relação definida entre a magnitude dos colégios eleitorais e atuação mais ativa das bancadas das unidades da Federação, embora, entre as que menos apresentaram projetos, encontrem-se representações de estados com colégios eleitorais menores. Se forem considerados alguns dos estados com colégios eleitorais maiores, como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia, verifica-se que ocupam posições intermediárias quanto à atuação de suas bancadas.

5.6 Projetos de lei por unidade da Federação

A Tabela 6 contém dados a respeito da quantidade de projetos de lei apresentados por unidade da Federação e da participação de cada uma no total de projetos apresentados.

Tabela 6**Quantidade de projetos por UF – 1987-2005**

Nº	UF	QTD	%
1	AC	153	2,76
2	AL	76	1,37
3	AM	114	2,06
4	AP	113	2,04
5	BA	206	3,72
6	CE	210	3,79
7	DF	362	6,53
8	ES	324	5,85
9	GO	170	3,07
10	MA	140	2,53
11	MG	158	2,85
12	MS	57	1,03
13	MT	522	9,42
14	PA	113	2,04
15	PB	157	2,83
16	PE	191	3,45
17	PI	68	1,23
18	PR	218	3,94
19	RJ	290	5,23
20	RN	65	1,17
21	RO	276	4,98
22	RR	311	5,61
23	RS	409	7,38
24	SC	218	3,94
25	SE	265	4,78

26	SP	237	4,28
27	TO	117	2,11
Total		5.540	100,00

As unidades da Federação que apresentaram maior número de projetos, com participação superior a cinco por cento do total, foram: o Estado de Mato Grosso, o Estado do Rio Grande do Sul, o Distrito Federal, o Estado do Espírito Santo e o Estado de Roraima. Do lado contrário, entre as que menos apresentaram projetos, com participação inferior a um por cento do total, estão os Estado de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Piauí e Alagoas. Logo a seguir, vêm os Estados do Amapá, Pará, Amazonas e Tocantins, com pouco mais de dois por cento dos projetos.

Entre as unidades com menos projetos apresentados, verifica-se que a maior parte pertence às regiões Norte (com exceção para os Estados de Rondônia e Roraima) e Nordeste (salvo os Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco).

Em geral, os representantes dos estados das regiões Sul e Sudeste apresentaram grande número de projetos. O Estado de Minas Gerais foi o único a ter participação inferior a três por cento.

A participação relativa de cada unidade da Federação no total de projetos apresentados não evidencia, portanto, nenhum tipo de padrão relacionado ao número de eleitores. Enquanto unidades com eleitorado reduzido, como Mato Grosso, Distrito Federal, Roraima e Espírito Santo, tiveram maior participação relativa, o Estado de Minas Gerais, que tem o segundo maior colégio eleitoral do país, ocupou o 16º lugar em termos de participação relativa.

5.7 Projetos de lei apresentados por região

A verificação, em termos absolutos, da participação de cada região no total de projetos apresentados mostra que os senadores da região Nordeste foram os que mais ofereceram projetos de lei (Anexo 7).

Depois, em ordem decrescente, aparecem as regiões Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Considerando-se que cada unidade da Federação tem 3 representantes, a região Nordeste, com nove estados (27 senadores), possui maior número de representantes que as outras. Assim, faz-se necessário estabelecer a participação relativa das regiões conforme o número de representantes de cada uma.

Segundo a participação relativa, a região Sul se destaca como a que apresentou maior quantidade de projetos. Logo a seguir, aparecem as regiões Centro-Oeste (o item anterior já havia mostrado o grande número de projetos de senadores de Mato Grosso e do Distrito Federal) e Sudeste. As regiões Norte e Nordeste apresentam nível de participação bastante inferior às demais.

Tabela 7

Projetos de lei por Região – 1987-2005

Região	Nº de Projetos	%	Nº de Senadores	% Relativa
CO	1.111	20,05	12	24,45
N	1.197	21,61	21	15,06
NE	1.378	24,87	27	13,48
S	845	15,25	9	24,80
SE	1.009	18,21	12	22,21
Total	5.540	100,00	81	100,00

Como verificado no item precedente, a maior parte dos estados do Norte e do Nordeste teve pouca participação na quantidade total de projetos apresentados no período.

Mais uma vez, também não se constata padrão que relacione a dimensão do colégio eleitoral da região à sua participação no número de projetos oferecidos por seus representantes. A região Nordeste, que concentra o segundo maior colégio

eleitoral do país, embora, em termos absolutos, tenha apresentado o maior número de projetos, foi a que obteve a menor participação relativa.

5.8 Características dos projetos de lei aprovados

Os projetos de lei aprovados entre os anos de 1987 e 2005, com tramitação iniciada no Senado, alcançaram o número de cento e setenta e quatro.

O prazo médio exigido para transformação dos projetos de lei do Senado em normas jurídicas, o que abrange o período compreendido entre a data de apresentação do projeto e a data de sua sanção ou promulgação, foi de 1.042 dias, ou seja, dois anos e oito meses.

Se forem considerados somente os projetos de lei de iniciativa dos senadores, o prazo médio aumenta para 1.129 dias, superior a três anos, ou seja, muitas vezes um projeto apresentado em determinada legislatura somente será aprovado na seguinte. O prazo médio de aprovação dos projetos apresentados pelas comissões foi de 906 dias ou, aproximadamente, 2,5 anos.

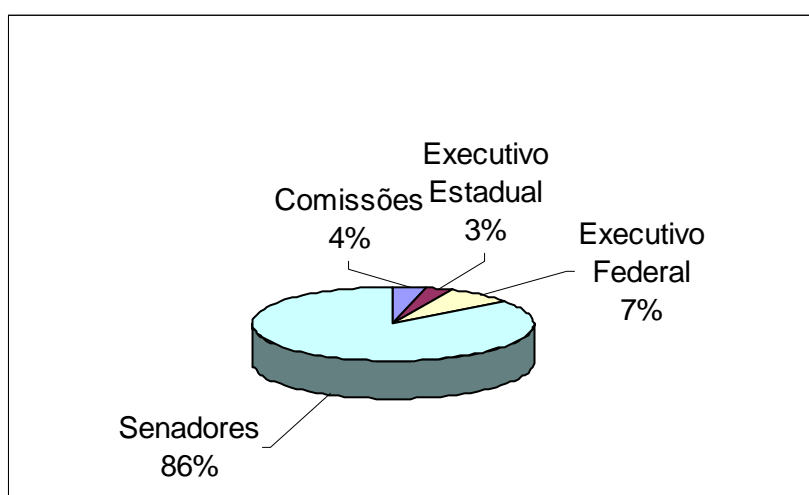
A verificação da autoria dos projetos de lei do Senado aprovados evidencia que as comissões têm exercido papel bem modesto na iniciativa deste tipo de proposição. Os colegiados (Anexo 8) foram responsáveis por somente 82 dos 5.648 projetos apresentados. Dos 82, foram aprovados 7, ou seja, 8,5% do total oferecido pelas comissões. Em termos gerais, os 7 projetos de autoria das comissões representam 6% dos projetos aprovados.

O pequeno número de projetos de lei apresentados pelas comissões revela que, ao contrário do que se verifica no Congresso norte-americano, no Legislativo brasileiro, estes colegiados carecem de maior especialização por parte de seus membros. Como já ressaltado por diversos autores, a exemplo de FIGUEIREDO e LIMONGI (2004), os parlamentares não dispõem de autonomia para permanecerem nas comissões ao longo de seu mandato. Caso seja de interesse

dos líderes partidários, os membros das comissões podem ser substituídos a qualquer tempo. Além disso, matérias anteriormente distribuídas às comissões podem delas ser retiradas devido a requerimentos de urgência ou recursos para apreciação da matéria pelo plenário, o que restringe a autonomia dos colegiados.

Figura 5

Projetos transformados em lei – por autor – 1987-2005



Assim, as comissões, apesar do poder terminativo de que dispõem, não têm funcionado como *locus* privilegiado de especialização em áreas temáticas, o que poderia resultar em maior número de proposições coletivas em seu âmbito, com maior racionalização dos trabalhos dos colegiados. Portanto, o oferecimento de projetos de lei advém, majoritariamente, da iniciativa individual dos parlamentares.

Os projetos apresentados pelo Executivo Federal (Anexo 9), entre 1987 e 1988, referem-se a tributos, administração de pessoal e orçamento do Distrito Federal, antes de sua autonomia política e administrativa. Os de autoria dos Executivos Estaduais, apresentados no ano de 1990, estão relacionados ao Orçamento Estadual (lei orçamentária anual e créditos adicionais) dos ex-Territórios Federais.

Os projetos de lei apresentados pelos senadores e que se tornaram leis, em número de 149, são de autoria de 83 parlamentares. Ao longo dos dezenove

anos pesquisados, ao todo, 266 senadores (entre titulares e suplentes) apresentaram projetos de lei. Assim, 31,2% dos senadores tiveram algum projeto de lei aprovado. Dos 83 senadores com projetos aprovados, 29 tiveram mais de um projeto transformado em norma jurídica.

A média anual de projetos aprovados de lei de iniciativa dos senadores, ao longo do período, é de 7,8. A baixa média anual de projetos aprovados e o longo prazo de tramitação evidenciam que a produção legislativa do Senado Federal, apesar das prerrogativas constitucionais, é bastante reduzida.

Os temas mais recorrentes dos projetos de lei aprovados foram (Anexo 9):

- Administração Pública, incluída a parte referente ao Distrito Federal (30);
- Direito Civil e Processual Civil (19);
- Saúde (15);
- Homenagens e Comemorações (15);
- Legislação Eleitoral e Partidária (13).

No que diz respeito ao conteúdo, nota-se que, à semelhança do que RICCI (2003) constatou na Câmara dos Deputados, grande parte das leis promulgadas, principalmente as que tratam de questões sociais, relaciona-se com problemas que afetam diretamente o cotidiano do cidadão. Podem ser citados como exemplos leis que tratam de: impressão, no rótulo ou na embalagem, do número do lote, data da fabricação e validade do alimento condicionado; direito da companheira a alimentos e à sucessão; doação de órgãos e tecidos para fins de transplante; destinação de número telefônico para atender denúncias de violência contra a mulher, direito do portador de deficiência visual a permanecer em ambientes acompanhado de cão-guia e instituição de renda básica incondicional ou renda da cidadania. A apresentação e a aprovação de leis dessa natureza teriam a ver com o fato de que não provocam grandes polêmicas entre os partidos e ainda preenchem a lacuna deixada pelo Poder Executivo ao instituir projetos sociais de caráter mais agregado ou abstrato, que não atendem às necessidades específicas do cidadão.

5.9 Apresentação de projetos de lei

Os senadores que apresentaram projetos de lei, ao longo dos anos estudados, atingiram o número de 266, entre titulares e suplentes (Anexo 10).

O comportamento dos senadores quanto à apresentação de projetos varia enormemente. Alguns deles apresentaram somente um projeto, enquanto outros ofereceram mais de cem e, em um caso, mais de duzentos.

O número elevado de projetos apresentados por alguns senadores distorce bastante as estatísticas. Entre 1987 e 2005, 5.540 projetos de autoria de senadores foram apresentados. A média anual foi de 20,8 projetos por senador. No entanto, 29 senadores apresentaram 50 projetos, ou seja, foram responsáveis por 47,1% do total de projetos.

Com relação aos 29 senadores, não se verificou nenhum tipo de tendência de apresentação maior de projetos nos anos iniciais do mandato. O comportamento ao longo do mandato é bastante variado. Alguns senadores oferecem maior quantidade de projetos nos primeiros anos do mandato. Outros o fazem nos anos finais ou intermediários. Certos senadores concentram a apresentação de projetos em um ou dois anos e passam os anos restantes sem apresentar nenhum projeto.

Mesmo entre os senadores com mais de um mandato, nenhum tipo de tendência foi constatado. Assim, os procedimentos internos ou características da tramitação dos projetos, como prazos elevados ou alta probabilidade de arquivamento, não parecem exercer influência importante na disposição ou no ritmo de apresentação dos projetos de lei por parte dos senadores.

5.10 Apresentação de projetos de lei e reeleição

A apresentação de projetos de lei, por ser considerada um dos indicadores mais difundidos do desempenho parlamentar, poderia ter algum tipo de influência na reeleição dos senadores.

Para verificar tal possibilidade, observou-se o resultado das eleições de 2002, destinadas, no que compete ao Senado, à renovação de dois terços de sua composição. Comparou-se, então, o resultado da eleição, em termos de renovação ou não do mandato, com o comportamento do senador candidato à reeleição no que se refere à apresentação de projetos de lei.

As eleições de 2002 contaram com trinta e dois senadores candidatos à reeleição. Dos trinta e dois, dezessete não se reelegeram.

Entre os quinze que se reelegeram, sete figuram entre os que mais apresentaram projetos de lei. A média de projetos desses sete senadores foi de 69,7 ao passo que a média dos oito restantes foi de 18.

Tomando-se os dezessete senadores candidatos à reeleição que não obtiveram êxito, a média de projetos apresentados foi de 27. Dos dezessete senadores não reeleitos, cinco apresentaram mais de 40 projetos. Entre os cinco, a média foi de 58,2 projetos.

Desse modo, não foi possível observar nenhuma tendência à reeleição entre os candidatos que mais apresentaram projetos de lei. No caso dos que se reelegeram, aproximadamente metade deles figura entre os que ofereceram maior número de projetos de lei, enquanto a outra metade encontra-se no lado oposto.

Além disso, em alguns estados que tiveram dois senadores candidatos a reeleição, o senador não reeleito foi exatamente o que apresentou maior número de projetos de lei.

A apresentação de projetos de lei não parece constituir, portanto, fator de grande influência na reeleição dos parlamentares, embora os mais atuantes, quanto a este critério, sejam avaliados positivamente pelos meios de comunicação e pelos eleitores.

6. CONCLUSÕES

Este trabalho partiu da constatação de que, após a Constituição de 1988, houve aumento constante no número de projetos de lei iniciados pelos senadores.

Em 1988, 109 senadores iniciaram projetos de lei. Nos anos seguintes, com exceção de 1994, a quantidade de projetos apresentados aumentou, com destaque para os anos de 1999, em que foram apresentados 678 projetos, e de 2003, quando foram oferecidos 527. No período de 1989 a 2005, a média anual foi de 317 projetos apresentados.

A Constituição de 1988 conferiu amplas prerrogativas ao Congresso Nacional para definir o ordenamento jurídico brasileiro, pois cabe ao parlamento dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Ao mesmo tempo em que atribuiu maiores poderes de legislar ao Congresso Nacional, a Constituição manteve, em favor do Executivo, instrumentos que lhe possibilitam exercer papel preponderante na definição da agenda legislativa. Entre esses instrumentos, destaca-se a faculdade de editar medidas provisórias, vetar, total ou parcialmente, projetos de lei aprovados pelo Legislativo e pedir urgência para os projetos de sua iniciativa.

Assim, o aumento verificado no número de projetos de lei apresentados pelos senadores se dá em um contexto totalmente desfavorável à aprovação de projetos de iniciativa parlamentar, uma vez que as medidas provisórias e os projetos de iniciativa do Executivo dominam a agenda legislativa.

Além da agenda legislativa dominada pelo Executivo, os procedimentos e normas internas das Casas Legislativas, com prazos estabelecidos de tramitação dificilmente cumpridos, tornam muito baixa a probabilidade de um projeto de lei de iniciativa parlamentar transformar-se em norma jurídica.

O problema geral consistiu em identificar qual seria a racionalidade de um senador apresentar projetos de lei diante da evidência de que a maior parte das proposições convertidas em normas jurídicas tem como origem o Poder Executivo.

O referencial teórico fundamentou-se, principalmente, na teoria da escolha racional, assumindo-se que o parlamentar tem um comportamento racional com vistas a obter a maximização de sua utilidade. A maximização estaria relacionada, primordialmente, à obtenção de êxito na renovação de seu mandato.

O parlamentar é julgado pelos eleitores ao longo do mandato e um dos critérios de avaliação do seu desempenho relaciona-se à apresentação de projetos de lei, uma das mais clássicas atribuições parlamentares. A partir do pressuposto de que o parlamentar age racionalmente e busca, preferencialmente, sua reeleição, a apresentação de projetos de lei seria uma das estratégias usadas para alcançar esse fim.

Para o estudo, foi elaborado banco de dados com os projetos de lei apresentados no Senado Federal entre 1987 e 2005. Informações como tempo de tramitação, partido político, unidade da Federação e região do autor, tema e resultado da tramitação foram levantadas para os 5.648 projetos apresentados no Senado durante o período pesquisado.

A primeira hipótese a ser verificada foi a de que a apresentação de projetos de lei é um dos instrumentos empregados na estratégia de reeleição dos senadores, independentemente do partido político ou da região geográfica a que pertencem.

Verificou-se que, embora o número de senadores que apresentaram projetos de lei tenha crescido ao longo do período estudado, o uso desta prerrogativa não é uniforme entre eles. Dos 266 senadores autores de projetos nos dezenove anos pesquisados, 29 ofereceram 50 ou mais matérias, ao passo que alguns apresentaram somente um.

O levantamento a respeito das eleições de 2002, para renovação de dois terços da composição do Senado, evidenciou que a apresentação de projetos não pode ser considerada prática generalizada entre os senadores que buscam a reeleição. A maior parte dos 32 senadores candidatos à reeleição situou-se entre os que apresentaram menor número de projetos.

Os resultados das eleições não permitiram conclusões a respeito da importância da apresentação de projetos como estratégia para a renovação de

mandatos. Tanto do lado dos que se reelegeram como daqueles que não renovaram seus mandatos, a apresentação de projetos de lei não se mostrou decisiva para o resultado final.

Quanto aos partidos políticos dos parlamentares, dentro do espectro ideológico (direita, centro-direita, centro, centro-esquerda e esquerda), não foi possível chegar a nenhum tipo de conclusão, pois embora o PT tenha sido o partido com a maior média de projetos apresentados por senador, o PSB situou-se no lado oposto, com a menor média entre os sete partidos que foram responsáveis por 92% dos projetos iniciados.

Também não foi possível verificar a adequação da segunda hipótese, relativa à possível tendência de maior número de projetos apresentados nos anos iniciais do mandato, uma vez que não se observou nenhum tipo de padrão. Mesmo entre os senadores que mais apresentaram projetos, o comportamento é bastante desigual. Alguns concentram o oferecimento de projetos nos anos iniciais de mandato, outros, contrariamente, passam a oferecer mais projetos a partir da segunda metade dos mandatos.

De qualquer modo, nem o longo prazo de maturação dos projetos, com média de dois anos e oito meses para a sua transformação em normas jurídicas, nem as regras internas do Senado, que levam ao arquivamento de parte significativa das proposições, parecem ser fatores desestimulantes para a apresentação de projetos de lei.

A terceira hipótese, de que os senadores dos estados menores são os que mais apresentam projetos de lei devido ao tamanho menor de suas bases eleitorais, o que facilitaria a sinalização de seu posicionamento em relação a determinadas questões, não se mostrou totalmente válida.

Senadores provenientes de algumas unidades da Federação com eleitorados menores, casos de Mato Grosso, Distrito Federal, Roraima e Espírito Santo, encontram-se entre os que apresentaram maior quantidade de projetos. Entretanto, o Rio Grande do Sul, com importante colégio eleitoral, foi o segundo colocado nesse quesito.

Em geral, os Estados do Sul e do Sudeste, com grandes eleitorados, mostraram participação significativa em relação ao total de projetos oferecidos. A exceção ficou por conta de Minas Gerais, que, com o segundo maior colégio eleitoral, situou-se em 16º lugar em termos de quantidade de projetos apresentados.

No que diz respeito à região do autor, os senadores que mais apresentaram projetos de lei, em termos absolutos, são provenientes das regiões Nordeste e Norte. Entretanto, quando os dados são ponderados de acordo com o número de representantes de cada região, as posições se invertem e os senadores das regiões Sul e Centro-Oeste passam a ser os mais produtivos sob esse ponto de vista. Assim, a unidade da Federação e a região de origem do autor da proposição, sob o ponto de vista da magnitude dos colégios eleitorais, não guardam relação com a quantidade de projetos apresentados.

A maior probabilidade de os projetos de iniciativa do Executivo tornarem-se leis e o prejuízo causado ao andamento normal dos trabalhos legislativos em decorrência do trancamento de pauta para apreciação de medidas provisórias não significa, necessariamente, que o Congresso Nacional não possa encontrar alternativas para fazer valer suas prerrogativas constitucionais de legislar. O poder de iniciativa secundária, ou seja, o emendamento, por parte dos parlamentares, das proposições de iniciativa do Executivo, torna possível aos congressistas imprimir sua marca no ordenamento jurídico brasileiro, bem como satisfazer os interesses de suas bases eleitorais.

A análise empreendida mostrou que muitos projetos de lei têm sua tramitação paralisada durante tempo excessivo em decorrência da falta de providências simples no âmbito das comissões, tais como a designação do relator e a realização de audiências públicas para instrução da proposição. Assim, embora o ritmo dos trabalhos legislativos seja prejudicado pelo freqüente trancamento da pauta das sessões deliberativas para a apreciação de medidas provisórias, o tempo dilatado de tramitação das proposições e o arquivamento de grande parte dos projetos ao final de cada legislatura, sem a apresentação de parecer sobre as matérias, evidenciam o descumprimento dos prazos estabelecidos no Regimento Interno do Senado.

Em suma, pode-se concluir que, independentemente da reduzida probabilidade de um projeto de iniciativa parlamentar vir a se transformar em norma jurídica, a apresentação de proposições legislativas permanece como uma das prerrogativas parlamentares mais valorizadas, pois é um dos critérios mais visíveis de avaliação do desempenho dos parlamentares. Isso é corroborado pelo comportamento da imprensa que, ao fim de cada legislatura, publica tabelas classificando parlamentares mais ou menos ativos de acordo com o número de projetos de lei apresentados.

Mesmo que o projeto apresentado nunca se transforme em norma jurídica e tenha, como destino mais provável, o arquivamento ao final da legislatura, o parlamentar pode demonstrar à sua base eleitoral e aos grupos que o apoiaram o interesse em satisfazer suas demandas. A aprovação ou não dos projetos, nesse caso, torna-se menos importante que a sinalização dada ao eleitor por meio da proposição legislativa apresentada.

Anexo 1 – Amostra do Banco de Dados

Tipo	Número	Data leitura	Ano	Autor	Partido	UF	Região	Tema	Nº Lei	Data Aprov	Data Final	Tramitação	Prazo
PLS	1	26/01/93	1993	Álvaro Pacheco	PFL	PI	NE	Previdência e Assistência Social			13/03/95	Arquivado	776
PLS	2	28/01/93	1993	Nelson Wedekin	PDT	SC	S	Economia e Finanças			08/10/99	Arquivado	2.444
PLS	3	03/02/93	1993	Ney Suassuna	PMDB	PB	NE	Segurança Pública			13/03/95	Arquivado	768
PLS	4	03/02/93	1993	Ney Suassuna	PMDB	PB	NE	Segurança Pública			13/03/95	Arquivado	768
PLS	5	03/02/93	1993	Dario Pereira	PFL	RN	NE	Tributação/Educação			10/06/96	Arquivado	1.223
PLS	6	04/02/93	1993	Álvaro Pacheco	PFL	PI	NE	Tributação			26/10/95	Arquivado	994
PLS	7	10/02/93	1993	Hydekel Freitas	PFL	RJ	SE	Economia e Finanças			13/03/95	Arquivado	761
PLS	8	10/02/93	1993	Hydekel Freitas	PFL	RJ	SE	Direito Trabalhista			13/03/95	Arquivado	761
PLS	9	11/02/93	1993	Álvaro Pacheco	PFL	PI	NE	Educação			13/03/95	Arquivado	760
PLS	10	16/02/93	1993	José Fogaça	PMDB	RS	S	Direito Constitucional			13/03/95	Arquivado	755
PLS	11	16/02/93	1993	Eduardo Suplicy	PT	SP	SE	Tributação			13/03/95	Arquivado	755
PLS	12	16/02/93	1993	Henrique de La Rocque	PFL	AP	N	Economia e Finanças/Tributação			13/03/95	Arquivado	755
PLS	13	17/02/93	1993	Cid Sabóia de Carvalho	PMDB	CE	NE	Previdência e Assistência Social			13/03/95	Arquivado	754
PLS	14	17/02/93	1993	Iram Saraiva	PMDB	GO	CO	Administração Pública			02/12/05	Em tramitação na CD	4.671
PLS	15	17/02/93	1993	Hydekel Freitas	PFL	RJ	SE	Administração Pública/Tributação			13/03/95	Arquivado	754
PLS	16	03/03/93	1993	Álvaro Pacheco	PFL	PI	NE	Previdência e Assistência Social			13/03/95	Arquivado	740
PLS	17	03/03/93	1993	Mansueto de Lavor	PMDB	PE	NE	Tributos/Desenvolvimento Regional			13/03/95	Arquivado	740
PLS	18	03/03/93	1993	Carlos Patrocínio	PFL	TO	N	Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos			13/03/95	Arquivado	740
PLS	19	03/03/93	1993	Hydekel Freitas	PFL	RJ	SE	Indústria e Comércio			13/03/95	Arquivado	740
PLS	20	11/03/93	1993	Márcio Lacerda	PMDB	MT	CO	Direito e Processual Civil			26/11/97	Prejudicado	1.721
PLS	21	11/03/93	1993	Álvaro Pacheco	PFL	PI	NE	Economia e Finanças			13/03/95	Arquivado	732
PLS	22	11/03/93	1993	Júnia Marise	PRN	MG	SE	Direito e Processual Civil			13/03/95	Arquivado	732
PLS	23	12/03/93	1993	Magno Bacelar	PDT	MA	NE	Direito Trabalhista			13/03/95	Arquivado	731
PLS	24	16/03/93	1993	Valmir Campelo	PTB	DF	CO	Economia e Finanças/Administração Pública			13/03/95	Arquivado	727
PLS	25	17/03/93	1993	Marco Maciel	PFL	PE	NE	Direito e Processual Penal			13/03/95	Arquivado	726
PLS	26	17/03/93	1993	Márcio Lacerda	PMDB	MT	CO	Tributação			13/03/95	Arquivado	726
PLS	27	18/03/93	1993	Márcio Lacerda	PMDB	MT	CO	Economia e Finanças			13/03/95	Arquivado	725
PLS	28	18/03/93	1993	Eva Blay	PSDB	SP	SE	Direito Constitucional/Saúde			21/10/99	Arquivado	2.408
PLS	29	22/03/93	1993	Márcio Lacerda	PMDB	MT	CO	Meio Ambiente			21/12/94	Rejeitado	639
PLS	30	22/03/93	1993	Nelson Carneiro	PMDB	RJ	SE	Previdência e Assistência Social			13/11/02	Arquivado	3.523
PLS	31	24/03/93	1993	Francisco Rollemberg	PMDB	SE	NE	Economia e Finanças			19/08/93	Prejudicado	148
PLS	32	23/03/93	1993	Márcio Lacerda	PMDB	MT	CO	Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos			13/03/95	Arquivado	720
PLS	33	23/03/93	1993	João França	PDS	RR	N	Educação/Administração Pública			13/03/95	Arquivado	720
PLS	34	23/03/93	1993	João França	PDS	RR	N	Educação/Administração Pública			13/03/95	Arquivado	720
PLS	35	23/03/93	1993	Saldanha Derzi	PRN	MS	CO	Defesa e Segurança Nacionais			13/03/95	Arquivado	720

Anexo 2 – Medidas Provisórias – 1988-2005

Situação	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Apresentadas	24	143	229	19	16	125	419	451	652	720	803	1.092	1.112	512	82	58	77	42	6.576
Transformadas em lei	11	80	71	7	5	26	40	42	15	32	42	27	9	52	63	37	21	15	595
Apres/Transf %	45,8	55,9	31,0	36,8	31,3	20,8	9,5	9,3	2,3	4,4	5,2	2,5	0,8	10,2	76,8	63,8	27,3	35,7	9,0

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do SF

Anexo 3 – Situação dos Projetos de Lei do Senado – 1987-2005

Situação	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	%
Aguardando decisão da Mesa																	1			1	0,02
Aguardando designação do relator na Comissão									1				29	2	4	11	27	27	126	227	4,02
Aguardando inclusão ordem do dia											1		5	1	1	1	3	2	4	18	0,32
Aguardando instalação da Comissão														1	1					2	0,04
Aguardando leitura no Plenário													1							1	0,02
Aguardando leitura do parecer																1				1	0,02
Aguardando realização de audiência pública													6	1		1	3	4		15	0,27
Arquivado	24	71	275	224	257	138	137	91	178	161	250	176	252	95	124	10	23	2		2.488	44,05
Devolvido à Secretaria-Geral da Mesa																		2		2	0,04
Em tramitação no SF							1						5	3	1	3	9	4	10	36	0,64
Matéria com a relatoria na Comissão									3	2			47	30	18	39	117	81	112	449	7,95
Pedido de informações à SRF/MF																	1			1	0,02
Pedido de vista concedido															1	1	5	6	2	15	0,27
Prejudicado	8	12	41	2	35	14	9	1	39	17	6	2	33	7	3	8	7	4	1	249	4,41
Promulgado													1							1	0,02
Pronto para a pauta na Comissão			1	2					3	4		2	96	44	55	116	220	150	110	803	14,22
Reautuação da matéria como PEC																			1	1	0,02
Rejeitado	2	3	31	1	45	8	4	1	49	31	2		35	23	14	21	7	5	4	286	5,06
Remetido à CD	2	7	26	2	38	9	6		28	31	25	3	120	39	43	44	89	70	45	627	11,10
Remetido à sanção do Governador			2																	2	0,04
Retirado pelo autor	2	4	12	4	14	5	2	1	16	17	7	2	31	23	16	5	15	11	4	191	3,38
Retirado de pauta a pedido do relator e do autor															2					2	0,04
Sobrestado		1											2	2		1	2		2	10	0,18
Transformado em norma jurídica	10	10	25	16	19	7	3	3	7	8	1	1	17	2	9	7	7	2		154	2,73
Transformado em norma jurídica c/ veto parcial	1					1			6		1	1	4	1	2	1	1			19	0,34
Transformado em projeto de decreto legislativo			1																	1	0,02
Vetado totalmente	2	6	6	3	8	2			3	3	1	2	5	2	1	1		1		46	0,81
Total	51	114	420	254	416	184	162	97	333	274	294	189	689	276	295	271	537	371	421	5.648	100,0

Fonte:Secretaria-Geral da Mesa do SF

Anexo 4 – Projetos de Lei do Senado – senador por partido

Ano/Partido	PMDB	PFL	PSB	PDS	PDT	PDC	PSDB	PL	PMB	PTB	PRN	PMN	PST	PSD	PT	PPR	PP	PPS	PPB	PSOL	PMR	S/PARTIDO	TOTAL	
1987	11	4	1	1	1	1																	19	
1988	16	7	1	2	1		2	1	1	1														32
1989	25	13	1	3	3	3	8		1	5	1											1	64	
1990	14	7	2	1	4	2	8	1		3	2	1	1											46
1991	21	12			4	2	6	1		6	3			2	1	1								59
1992	16	6		1	4	1	8			3	3			1		1								44
1993	14	11		3	3		4			4	4				1	1	1							46
1994	12	7					6			2	3				1	1								32
1995	14	15	1		4		10	1		4					5	2	5	1						62
1996	20	19	1		2		11	1		4					5		1		3					67
1997	16	14	1		3		11			3					5		1	1	3					58
1998	13	17	1		3		8			3					5		1		3					54
1999	20	22	3		4		12			2					7		1		3			1	75	
2000	21	14	3		2		12			1					7			2	2			1	65	
2001	21	12	4		3		11			2					7			1	2			1	64	
2002	16	15	3		5		9			4					4				3					59
2003	18	15	3		4		10	3		4					14			3						74
2004	17	15	2		4		8	3		3					12			2				1	67	
2005	21	15	3		3		11	3		3					12					2	1	2	76	
TOTAL	326	240	30	11	57	9	155	14	2	57	16	1	1	3	86	6	10	10	19	2	1	7	1.063	

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do SF

Anexo 5 – Projetos de Lei do Senado – por partido

Ano	PMDB	PFL	PSB	PDS	PDT	PDC	PSDB	PL	PMB	PTB	PRN	PMN	PST	PSD	PT	PPR	PP	PPS	PPB	PSOL	PMR	S/PARTIDO	TOTAL
1987	16	12	9	1	1	1																	40
1988	68	20	4	4	2		3	3	3	2													109
1989	173	72	9	13	22	14	53		4	23	18											3	404
1990	97	44	4	2	30	6	40	3		5	8	5	2										246
1991	173	51			56	5	62	2		36	12			8	7	4							416
1992	101	18		5	16	2	13			15	9			1		1							181
1993	51	56		6	9		10			14	10				2	2	1						161
1994	26	40					19			5	5				1	1							97
1995	74	91	1		27		31	9		12					53	3	23	4					328
1996	85	95	1		6		31	3		12					33		3		5				274
1997	70	77	3		14		73			9					31		2	2	8				289
1998	22	36	1		10		60			35					15		2		5				186
1999	192	155	23		31		179			11					69			3	10			5	678
2000	59	52	13		14		79			5					29			19	3			2	275
2001	86	56	23		11		75			8					25			1	3			2	290
2002	86	67	8		20		40			17					11				10				259
2003	122	93	13		15		59	44		24					147			10					527
2004	94	83	6		8		46	23		22					65			14				3	364
2005	131	67	11		17		57	14		8					66					8	32	5	416
Total	1.726	1.185	129	31	309	28	930	101	7	263	62	5	2	9	554	11	31	53	44	8	32	20	5.540

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do SF

Anexo 6 – Senadores que apresentaram Projetos de Lei – por UF

UF/Ano	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AC		1		2	2	1		1	2	3	2	2	3	3	3	2	3	2	3
AL	1		3	1	2	2			2	2	2	2	2	2	2	2	3	1	2
AM		2	3		1	2	2	2	4	3	3	1	2	1	2	3	2	2	3
AP							1		1	3	2	2	3	2	3	2	3	3	3
BA		2	3	1	3	2	1	1	1	2	2	1	2	2	3	3	3	3	3
CE		3	4	3	2	2	1	3	2	2	3	2	3	3	3	1	2	1	2
DF	2	2	2	3	3	2	2	1	3	3	3	3	3	4	2	3	3	3	3
ES		1	2	2	2	1	1	1	3	2	1	2	3	4	3	4	3	3	4
GO	4	1	3	3	1	2	1	2		2	3	1	2	3	3	2	4	3	4
MA	1	1	1	1	3		1		2	4	3	2	3	2	2	3	2	3	4
MG		3	3	2	1	3	2	2	3	2	1	3	2	1	1	2	3	3	4
MS			1	1	2	1	2		2	1	1	2	2	2	2	1	2	2	1
MT	2	1	4	2	4	1	3	1	3	3	2	3	4	2	3	3	3	3	4
PA	1	2	2	2	3	1	1	2	1	2	3	1	2	2	2	2	3	3	3
PB	1	1	1	2	2	1	1	1	3	3	3	3	2	2	3	1	2	3	2
PE		2	3	3	3	3	3	2	3	2	2	1	3	2	2	1	1	2	4
PI		1	2	2		2	1		2	2	1	3	1	2	1	2	2	2	2
PR	2	2	5	2	2	2	2	1	3	2	2	1	3	3	3	3	4	3	3
RJ	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	4	3	2	2	3	3	3
RN			3		3	2	3	1	2	2	1	3	4	2		2	3	1	2
RO		1	3	3	3	1	1	1	3	2	3	2	3	3	3	2	3	3	2
RR					2	3	3	1	3	3	2	1	3	3	3	2	3	3	3
RS	1	1	3	2	1	1	2	1	2	2	2	3	3	1	2	1	3	3	3
SC		1	3	3	3	3	3		3	4	2	1	3	4	2	5	3	3	2
SE	1	1	2	1	3	1	2	2	2	3	2	2	3	3	3	3	3	2	1
SP	1	1	4	3	3	3	3	1	3	4	2	3	3	2	3	1	3	2	3
TO			2		3		2	3	2	3	3	2	4	2	3	1	2	2	3
Total	19	32	64	46	59	44	46	32	62	67	58	54	75	65	64	59	74	67	76

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do SF

Anexo 7 – Senadores que apresentaram projetos de lei – por região

Ano/Região	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
CO	8	4	10	9	11	6	8	5	8	9	9	10	11	12	10	9	12	11	12
N	1	6	10	7	13	8	10	9	16	19	18	10	20	15	19	14	19	18	20
NE	4	11	22	14	20	15	13	10	19	22	19	19	23	20	19	18	21	18	22
S	3	4	11	7	6	6	7	2	8	8	6	5	8	8	7	9	10	9	8
SE	3	7	11	9	9	9	8	6	11	9	6	10	13	10	9	9	12	11	14
Total	19	32	64	46	59	44	46	32	62	67	58	54	75	65	64	59	74	67	76

Anexo 8 – Projetos de Lei do Senado – por autor

Ano	Senadores	Exec Federal	Comissões	Mesa do SF	Presidente TCDF	Exec Est	Total
1987	40	11					51
1988	109	4			1		114
1989	404		14			2	420
1990	246		1			7	254
1991	416						416
1992	181		3				184
1993	161		1				162
1994	97						97
1995	328		5				333
1996	274						274
1997	289		5				294
1998	186		3				189
1999	678		11				689
2000	275		1				276
2001	290		5				295
2002	259		12				271
2003	527		10				537
2004	364		6	1			371
2005	416		5				421
Total	5.540	15	82	1	1	9	5.648

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do SF

Anexo 9 – Projetos de Lei do Senado transformados em normas jurídicas

Autor	Ano	Tema	Prazo
Executivo Federal	1987	Administração Pública do DF	23
Executivo Federal	1987	Administração Pública do DF	33
Executivo Federal	1987	Administração Pública do DF	40
Executivo Federal	1987	Administração Pública do DF	773
Executivo Federal	1987	Administração Pública do DF	622
Sen Affonso Camargo	1987	Direito Trabalhista	112
Executivo Federal	1987	Administração Pública do DF	54
Sen Carlos Chiarelli	1987	Exercício Profissional	989
Executivo Federal	1987	Tributação DF	22
Executivo Federal	1987	Tributação DF	22
Executivo Federal	1987	Orçamento DF	94
Executivo Federal	1988	Administração Pública do DF	596
Executivo Federal	1988	Administração Pública do DF	3.806
Executivo Federal	1988	Administração Pública do DF	125
Executivo Federal	1988	Administração Pública do DF	114
Sen Nelson Carneiro	1988	Direito Civil e Processual Civil	399
Sen Alfredo Campos	1988	Educação	392
Sen Mauro Benevides	1988	Tributação	44
Sen Jarbas Passarinho	1988	Previdência e Assistência Social	15
Sen Jarbas Passarinho	1988	Cultura e Artes	5.819
Sen Affonso Camargo	1988	Legislação Eleitoral	1.357
Sen Pompeu de Souza	1989	Comunicação	1.047
Sen Jamil Haddad	1989	Direito Penal e Processual Penal	1.532
Sen Ronan Tito	1989	Finanças e Economia	276
Sen João Menezes	1989	Administração Pública	29
Sen Jutahy Magalhães	1989	Direito Constitucional	497
Sen Maurício Corrêa	1989	Direito Civil e Processual Civil	1.392
Sen Francisco Rollemberg	1989	Direito Civil e Processual Civil	976
Sen Fernando Henrique Cardoso	1989	Tributação	5.151
Sen Fernando Henrique Cardoso	1989	Tributação	661
Sen Nelson Carneiro	1989	Política Rural	569
Sen Francisco Rollemberg	1989	Direito Civil e Processual Civil	1.393
Sen Pompeu de Souza	1989	Desenvolvimento Urbano	5.447
Sen Edison Lobão	1989	Economia e Finanças	175
Sen Ronan Tito	1989	Direito Civil e Processual Civil	378
Sen Jarbas Passarinho	1989	Economia e Finanças/Desenvolvimento Urbano	134
Sen Nelson Carneiro	1989	Direito Civil e Processual Civil	995
Sen Iram Saraiva	1989	Defesa e Segurança Nacionais	772
Sen Márcio Lacerda	1989	Saúde	3.670
Sen Luiz Viana	1989	Direito Civil e Processual Civil	3.095
Sen Aureo Mello	1989	Tributação	304

Autor	Ano	Tema	Prazo
Comissão Diretora	1989	Direito Constitucional	2.990
Sen Iram Saraiva	1989	Direito Constitucional	2.342
Sen Itamar Franco	1989	Saúde	4.443
Sen Nelson Carneiro	1989	Legislação Eleitoral	29
Sen Leite Chaves	1989	Ciência, Tecnologia e Informática	1.084
Sen Jarbas Passarinho	1990	Legislação Eleitoral	42
Sen Francisco Rollemberg	1990	Direito Civil e Processual Civil	1.252
Executivo Estadual de Roraima	1990	Orçamento	35
Sen Olavo Pires	1990	Direito Penal e Processual Penal	69
Sen Maurício Corrêa	1990	Legislação Eleitoral	21
Sen Odacir Soares	1990	Comunicação	551
Comissão de Assuntos Sociais	1990	Previdência e Assistência Social	1.251
Sen Teotônio Vilela Filho	1990	Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos	4.086
Sen Francisco Rollemberg	1990	Viação, Transportes e Trânsito	1.171
Executivo Estadual do Amapá	1990	Orçamento	10
Sen Márcio Lacerda	1990	Direito Penal e Processual Penal	1.881
Executivo Estadual do Amapá	1990	Orçamento	139
Executivo Estadual de Roraima	1990	Orçamento Estadual	154
Sen Fernando Henrique Cardoso	1990	Direito Constitucional	1.579
Sen Marco Maciel	1990	Ciência, Tecnologia e Informática	91
Executivo Estadual de Roraima	1990	Orçamento Estadual	118
Sen Nelson Carneiro	1991	Legislação Eleitoral	2.826
Sen Márcio Lacerda	1991	Saúde	1.880
Sen Marco Maciel	1991	Tributação/Economia e Finanças	29
Sen Fernando Henrique Cardoso	1991	Direito Trabalhista	1.104
Sen Francisco Rollemberg	1991	Direito Penal e Processual Penal	1.818
Sen Mário Covas	1991	Legislação Eleitoral	99
Sen Marco Maciel	1991	Saúde	1.346
Sen Fernando Henrique Cardoso	1991	Direito Trabalhista	910
Sen Jutahy Magalhães	1991	Saúde	2.063
Sen Divaldo Suruagy	1991	Direito Civil e Processual Civil	843
Sen Márcio Lacerda	1991	Direito Trabalhista	853
Sen Humberto Lucena	1991	Previdência e Assistência Social	442
Sen Ney Maranhão	1991	Previdência e Assistência Social/Desporto	603
Sen Marluce Pinto	1991	Administração Pública	3.743
Sen Francisco Rollemberg	1991	Política Social	3.361
Sen Maurício Corrêa	1991	Relações Exteriores/Defesa e Segurança Nacionais	2.214
Sen Ney Maranhão	1991	Previdência e Assistência Social	681
Sen Marluce Pinto	1991	Administração Pública/Desenvolvimento Regional	280
Sen Pedro Simon	1991	Tributação/Indústria e Comércio/Transportes	571
Sen Maurício Corrêa	1992	Direito Civil e Processual Civil	1.561
Sen Marco Maciel	1992	Exercício Profissional	2.298
Sen Nelson Carneiro	1992	Direito Civil e Processual Civil	996
Sen Marco Maciel	1992	Direito Civil e Processual Civil/Penal	1.573
Sen Josaphat Marinho	1992	Direito Trabalhista	971
Sen Márcio Lacerda	1992	Direito Civil e Processual Civil	1.262

Autor	Ano	Tema	Prazo
Sen Ronan Tito	1992	Direito Penal e Processual Penal	557
Sen Júnia Marise	1992	Administração Pública/Desenvolvimento Regional	2.099
Sen Iram Saraiva	1993	Saúde	1.791
Sen Marco Maciel	1993	Finanças e Economia/Desenvolvimento Regional	156
Sen Marco Maciel	1993	Finanças e Economia/Desenvolvimento Regional	235
Sen Alfredo Campos	1994	Administração Pública	424
Sen Jacques Silva	1994	Legislação Eleitoral	63
Sen Aureo Mello	1994	Legislação Eleitoral	524
Sen José Eduardo Dutra	1995	Saúde	718
Sen Beni Veras	1995	Administração Pública/Economia e Finanças	204
Sen Jonas Pinheiro	1995	Meio Ambiente/Saúde	193
Sen Pedro Simon	1995	Direito Civil e Processual Civil	762
Sen Ronaldo Cunha Lima	1995	Direito Civil e Processual Civil/Penal	1.540
Sen Lauro Campos	1995	Comunicação	2.205
Sen José Roberto Arruda	1995	Meio Ambiente	233
Sen José Eduardo Dutra	1995	Direito Trabalhista	1.118
Sen Júlio Campos	1995	Homenagens	1.288
Sen Lúcio Alcântara	1995	Economia e Finanças	2.021
Sen Benedita da Silva	1995	Homenagens	467
Sen Pedro Simon	1995	Educação/Homenagens	370
Sen Lauro Campos	1995	Direito Civil e Processual Civil	730
Sen José Sarney	1996	Tributação	1.307
Sen Freitas Neto	1996	Administração Pública	1.400
Sen Ney Suassuna	1996	Saúde	1.477
Sen Iris Rezende	1996	Administração Pública/Desenvolvimento Regional	643
Sen Benedita da Silva	1996	Educação/Cidadania	2.141
Sen Lúdio Coelho	1996	Política Rural e Fundiária	1.896
Sen José Sarney	1996	Saúde	124
Sen Lúcio Alcântara	1996	Administração Pública/Arte e Cultura	1.890
Sen Esperidião Amin	1997	Política Rural e Fundiária	343
Sen Waldeck Ornelas	1997	Tributação	47
Sen Epitácio Cafeteira	1998	Legislação Eleitoral	131
Sen Hugo Napoleão	1998	Administração Pública/Desenvolvimento Regional	1.273
Sen Artur da Távola	1999	Arte e Cultura/Homenagens	560
Sen Lúcio Alcântara	1999	Legislação Eleitoral	810
Sen Gerson Camata	1999	Legislação Eleitoral	530
Sen Emília Fernandes	1999	Administração Pública/Cidadania	1.618
Sen Marina Silva	1999	Homenagens	1.202
Sen Marina Silva	1999	Saúde	2.602
Sen Marina Silva	1999	Direito Civil e Processual Civil	1.398
Sen Ramez Tebet	1999	Organização Judiciária	532
Sen Mozarildo Cavalcanti	1999	Viação, Transportes e Trânsito	569
Sen Roberto Requião	1999	Legislação Eleitoral	1.016
Sen Lúcio Alcântara	1999	Saúde	1.477
Sen Mozarildo Cavalcanti	1999	Viação, Transportes e Trânsito	569
Sen Geraldo Cândido	1999	Saúde	2.463

Autor	Ano	Tema	Prazo
Sen Fernando Bezerra	1999	Saúde/Educação	1.112
Sen Edison Lobão	1999	Direito Civil e Processual Civil	566
Sen Gerson Camata	1999	Segurança Pública	1.693
Sen Marina Silva	1999	Homenagens	1.961
Sen Osmar Dias	1999	Administração Pública/Tributação	596
Sen Pedro Piva	1999	Desporto	699
Sen Luiz Estevão	1999	Homenagens	975
Sen Mozarildo Cavalcanti	1999	Viação, Transportes e Trânsito	1.429
Sen Maria do Carmo Alves	1999	Política Rural e Fundiária	1.826
Sen Hugo Napoleão	2000	Administração Pública	2.002
Sen Roberto Freire	2000	Administração Pública/Desenvolvimento Regional	602
Sen Tião Viana	2000	Homenagens	780
Sen Bernardo Cabral	2001	Educação/Administração Pública	485
Sen Alvaro Dias	2001	Educação	1.000
Sen Gilvam Borges	2001	Comunicação	552
Sen Ney Suassuna	2001	Homenagens	1.237
Sen Ney Suassuna	2001	Homenagens	1.216
Sen Romeu Tuma	2001	Direito Civil e Processual Civil/Política Social	1.370
Sen José Sarney	2001	Educação	763
Sen Lúcio Alcântara	2001	Homenagens	440
Sen Eduardo Siqueira Campos	2001	Homenagens	1.476
Sen Ricardo Santos	2001	Educação	1.287
Sen Eduardo Suplicy	2001	Política Social	765
Comissão Mista de Segurança	2002	Comunicação	450
Comissão Mista de Segurança	2002	Administração Pública/Segurança Pública	534
Comissão Mista de Segurança	2002	Direito Penal e Processual Penal	555
Comissão Mista de Segurança	2002	Economia e Finanças/Administração Pública	429
Sen Lúcio Alcântara	2002	Tributação	217
Sen Waldeck Ornelas	2002	Direito Penal e Processual Penal	554
Sen Casildo Maldaner	2002	Homenagens	543
Sen José Sarney	2002	Administração Pública	406
Sen Maguito Vilela	2003	Homenagens	288
Sen Papaléo Paes	2003	Organização Judiciária	878
Sen Eduardo Azeredo	2003	Legislação Eleitoral	146
Sen Ideli Salvatti	2003	Administração Pública/Saúde	688
Sen César Borges	2003	Defesa e Segurança Nacionais	457
Sen Magno Malta	2003	Viação, Transportes e Trânsito	720
Sen Paulo Paim	2003	Política Social/Homenagens/Educação	673
Comissão Diretora	2003	Administração Pública/Legislativo	132
Sen Demostenes Torres	2004	Organização Judiciária	783
Sen Papaléo Paes	2004	Homenagens/Educação	754
Prazo médio			1.042

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do SF

Anexo 10 – Projetos de Lei do Senado – por autor (participação relativa)

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
Abdias Nascimento	6	PDT	RJ	SE	0,11
Ademir Andrade	24	PSB	PA	N	0,43
Adir Gentil	1	PFL	SC	S	0,02
Aelton Freitas	22	PL	MG	SE	0,40
Affonso Camargo	10	PMDB	PR	S	0,18
Afonso Sancho	2	PFL	CE	NE	0,04
Agnelo Alves	3	PMDB	RN	NE	0,05
Alacoque Bezerra	2	PFL	CE	NE	0,04
Albano Franco	8	PFL	SE	NE	0,14
Alberto Hoffmann	1	PFL	RS	S	0,02
Alberto Silva	4	PMDB	PI	NE	0,07
Albino Boaventura	3	PMDB	GO	CO	0,05
Alexandre Costa	1	PFL	MA	NE	0,02
Alfredo Campos	11	PMDB	MG	SE	0,20
Almeida Lima	5	PDT	SE	NE	0,09
Almir Gabriel	6	PSD/PSDB	PA	N	0,11
Aloizio Mercadante	25	PT	SP	SE	0,45
Aluizio Bezerra	5	PMDB	AC	N	0,09
Alvaro Dias	64	PSDB	PR	S	1,16
Álvaro Pacheco	10	PFL	PI	NE	0,18
Amazonino Mendes	2	PDC	AM	N	0,04
Amir Lando	6	PMDB	RO	N	0,11
Ana Júlia Carepa	7	PT	PA	N	0,13
Antero Paes de Barros	47	PSDB	MT	CO	0,85
Antonio Carlos Júnior	4	PFL	BA	NE	0,07
Antonio Carlos Magalhães	13	PFL	BA	NE	0,23
Antônio Carlos Valadares	53	PP/PSB	SE	NE	0,96
Antônio Leite	2	PMDB	MA	NE	0,04
Antonio Luiz Maya	8	PDC	TO	N	0,14
Ari Stadler	5	PPB	SC	S	0,09
Arlindo Porto	20	PTB	MG	SE	0,36
Arthur Virgílio	22	PSDB	AM	N	0,40
Artur da Tavola	10	PSDB/ S/ PARTIDO	RJ	SE	0,18
Augusto Botelho	15	PDT	RR	N	0,27
Aureo Mello	7	PMDB/PRN	AM	N	0,13
Bello Parga	4	PFL	MA	NE	0,07
Benedita da Silva	50	PT	RJ	SE	0,90
Beni Veras	3	PSDB	CE	NE	0,05
Benício Sampaio	4	PPB	PI	NE	0,07

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
Bernardo Cabral	16	PP/PFL	AM	N	0,29
Blairo Maggi	5	S/PARTIDO	MT	CO	0,09
Carlos Alberto	4	PTB	RN	NE	0,07
Carlos Bezerra	97	PMDB	MT	CO	1,75
Carlos Chiarelli	11	PFL	RS	S	0,20
Carlos De' Carli	5	PMDB	AM	N	0,09
Carlos Patrocínio	61	PFL/PTB	TO	N	1,10
Carlos Wilson	18	PSDB/PTB	PE	NE	0,32
Casildo Maldaner	30	PMDB	SC	S	0,54
César Borges	41	PFL	BA	NE	0,74
César Dias	25	PMDB	RR	N	0,45
Chico Sartori	4	PSDB	RO	N	0,07
Cid Sabóia de Carvalho	15	PMDB	CE	NE	0,27
Coutinho Jorge	6	PMDB	PA	N	0,11
Cristovam Buarque	9	PT	DF	CO	0,16
Darcy Ribeiro	5	PDT	RJ	SE	0,09
Dario Pereira	4	PFL	RN	NE	0,07
Delcídio Amaral	15	PT	MS	CO	0,27
Demostenes Torres	38	PFL	GO	CO	0,69
Dirceu Carneiro	28	PMDB	SC	S	0,51
Divaldo Suruagy	12	PFL	AL	NE	0,22
Djalma Falcão	4	PMDB	AL	NE	0,07
Duciomar Costa	12	PTB	PA	N	0,22
Edison Lobão	80	PFL	MA	NE	1,44
Eduardo Azeredo	9	PSDB	MG	SE	0,16
Eduardo Siqueira Campos	11	PFL/PSDB	TO	N	0,20
Eduardo Suplicy	45	PT	SP	SE	0,81
Efraim Morais	7	PFL	PB	NE	0,13
Elcio Alvares	2	PFL	ES	SE	0,04
Elói Portela	1	PPB	PI	NE	0,02
Emília Fernandes	25	PTB/PDT	RS	S	0,45
Epitácio Cafeteira	7	PDC/PPR/PPB	MA	NE	0,13
Ernandes Amorim	39	PDT/PPB	RO	N	0,70
Esperidião Amin	19	PPR/PPB	SC	S	0,34
Eurípedes Camargo	5	PT	DF	CO	0,09
Eva Blay	4	PSDB	SP	SE	0,07
Fátima Cleide	8	PT	RO	N	0,14
Fernando Bezerra	13	PMDB/PTB	RN	NE	0,23
Fernando Henrique Cardoso	64	PMDB/PSDB	SP	SE	1,16
Fernando Matusalém	2	PPB	RO	N	0,04
Flaviano Melo	11	PMDB	AC	N	0,20
Flávio Arns	13	PT	PR	S	0,23
Flexa Ribeiro	2	PSDB	PA	N	0,04

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
Francelino Pereira	8	PFL	MG	SE	0,14
Francisco Escórcio	10	PFL/PMDB	MA	NE	0,18
Francisco Pereira	8	PL	ES	SE	0,14
Francisco Rollemberg	150	PMDB	SE	NE	2,71
Freitas Neto	25	PFL/PSDB	PI	NE	0,45
Garibaldi Alves Filho	8	PMDB	RN	NE	0,14
Geraldo Althoff	9	PFL	SC	S	0,16
Geraldo Cândido	23	PT	RJ	SE	0,42
Geraldo Melo	12	PSDB	RN	NE	0,22
Geraldo Mesquita Júnior	7	PSB/PSOL	AC	N	0,13
Gerson Camata	72	PMDB	ES	SE	1,30
Gilberto Goellner	6	PFL	MT	CO	0,11
Gilberto Mestrinho	1	PMDB	AM	N	0,02
Gilberto Miranda	20	PMDB/PFL	AM	N	0,36
Gilvam Borges	20	PMDB	AM	N	0,36
Gomes Carvalho	3	S/PARTIDO	PR	S	0,05
Guilherme Palmeira	6	PFL	AL	NE	0,11
Hélio Costa	32	PMDB	MG	SE	0,58
Heloísa Helena	14	PT/ S/PARTIDO/PSOL	AL	NE	0,25
Henrique de La Rocque	1	PFL	AP	N	0,02
Henrique Loyola	5	PMDB	SC	S	0,09
Heráclito Fortes	3	PFL	PI	NE	0,05
Hugo Napoleão	14	PFL	PI	NE	0,25
Humberto Lucena	39	PMDB	PB	NE	0,70
Hydekel Freitas	7	PFL	RJ	SE	0,13
Ideli Salvatti	8	PT	SC	S	0,14
Iram Saraiva	32	PMDB/PDT	GO	CO	0,58
Irapuan Costa Júnior	3	PMDB	GO	CO	0,05
Iris de Araújo	7	PMDB	GO	CO	0,13
Iris Rezende	12	PMDB	GO	CO	0,22
Itamar Franco	21	PL/PRN	MG	SE	0,38
Jacques Silva	3	PMDB	GO	CO	0,05
Jader Barbalho	2	PMDB	PA	N	0,04
Jamil Haddad	25	PSB	RJ	SE	0,45
Jarbas Passarinho	14	PDS	PA	N	0,25
Jefferson Peres	31	PSDB/PDT	AM	N	0,56
João Alberto Souza	22	PMDB	MA	NE	0,40
João Batista Motta	2	PPS/PSDB	ES	SE	0,04
João Capiberibe	5	PSB	AP	N	0,09
João França	21	PDS/PP/PMDB	RR	N	0,38
João Lobo	2	PFL	PI	NE	0,04
João Menezes	18	PFL/PDC	PA	N	0,32
João Ribeiro	3	PFL	TO	N	0,05

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
João Rocha	15	PFL	TO	N	0,27
Joaquim Beato	2	PSDB	ES	SE	0,04
Joel de Hollanda Senador	12	PFL	PE	NE	0,22
Jonas Pinheiro	18	PFL	MT	CO	0,32
Jorge Bornhausen	13	PFL	SC	S	0,23
Josaphat Marinho	2	PFL	BA	NE	0,04
José Agripino	11	PFL	RN	NE	0,20
José Alves	1	PFL	SE	NE	0,02
José Bianco	6	PFL	RO	N	0,11
José Bonifácio	2	PPB	TO	N	0,04
José Eduardo	11	PTB	PR	S	0,20
José Eduardo Dutra	27	PT	SE	NE	0,49
José Fogaça	8	PMDB	RS	S	0,14
José Ignácio	99	PMDB/PST/PSDB	ES	SE	1,79
José Jorge	23	PFL	PE	NE	0,42
José Maranhão	8	PMDB	PB	NE	0,14
José Richa	2	PSDB	PR	S	0,04
José Roberto Arruda	40	PP/PSDB	DF	CO	0,72
José Saad	1	PMDB	GO	CO	0,02
José Sarney	17	PMDB	AP	N	0,31
José Serra	8	PSDB	SP	SE	0,14
Júlio Campos	141	PFL	MT	CO	2,55
Junia Marise	11	PDT/PRN	MG	SE	0,20
Jutahy Magalhães	65	PMDB	BA	NE	1,17
Juvêncio da Fonseca	4	PFL/PMDB	MS	CO	0,07
Lauro Campos	49	PT/PDT	DF	CO	0,88
Lavoisier Maia	10	PDS/PDT	RN	NE	0,18
Leite Chaves	10	PMDB/PMN	PR	S	0,18
Leomar Quintanilha	12	PPB/PFL/PMDB	TO	N	0,22
Leonel Paiva	1	PFL	DF	CO	0,02
Leonel Pavan	18	PSDB	SC	S	0,32
Leopoldo Peres	7	PMDB	AM	N	0,13
Levy Dias	1	PDS	MS	CO	0,02
Lindberg Cury	2	PFL	DF	CO	0,04
Louremberg Nunes	28	PMDB/PTB	MT	CO	0,51
Lourival Baptista	1	PFL	SE	NE	0,02
Lúcia Vânia	23	PSDB	GO	CO	0,42
Lúcio Alcântara	116	PSDB	CE	NE	2,09
Lúdio Coelho	4	PSDB	MS	CO	0,07
Luís Alberto de Oliveira	4	PTB	PR	S	0,07
Luiz Estevão	105	PMDB	DF	CO	1,90
Luiz Otavio	18	S/PARTIDO/PMDB/PPB	PA	N	0,32
Luiz Pastore	2	PMDB	ES	SE	0,04

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
Luiz Pontes	18	PSDB	CE	NE	0,32
Luiz Soares	2	S/PARTIDO	MT	CO	0,04
Luiz Viana	1	PMDB	BA	NE	0,02
Luzia Toledo	57	PSDB	ES	SE	1,03
Magno Bacelar	5	PMDB/PDT	SE	NE	0,09
Magno Malta	17	PL	ES	SE	0,31
Maguito Vilela	28	PMDB	GO	CO	0,51
Mansueto de Lavor	10	PMDB	PE	NE	0,18
Mão Santa	5	PMDB	PI	NE	0,09
Marcelo Crivella	66	PL/PMR	RJ	SE	1,19
Márcio Berezoski	6	PSDB	SC	S	0,11
Márcio Lacerda	145	PMDB	MT	CO	2,62
Marco Maciel	76	PFL	PE	NE	1,37
Marcondes Gadelha	3	PFL	PB	NE	0,05
Marcos Guerra	9	PSDB	ES	SE	0,16
Marcos Mendonça	13	PSDB	SP	SE	0,23
Maria do Carmo Alves	19	PFL	SE	NE	0,34
Marina Silva	58	PT	AC	N	1,05
Mário Calixto	2	PMDB	RO	N	0,04
Mário Covas	15	PSDB	SP	SE	0,27
Mário Maia	3	PDT	AC	N	0,05
Marluce Pinto	55	PTB/PMDB	RR	N	0,99
Mauricio Corrêa	44	PDT	DF	CO	0,79
Mauro Benevides	15	PMDB	CE	NE	0,27
Mauro Borges	7	PDC	GO	CO	0,13
Mauro Miranda	8	PMDB	GO	CO	0,14
Meira Filho	3	PMDB	DF	CO	0,05
Mendes Canale	3	PMDB	MT	CO	0,05
Moisés Abrão	4	PDC/PPR	TO	N	0,07
Moreira Mendes	41	PFL	RO	N	0,74
Mozarildo Cavalcanti	85	PFL/PPS/PTB	RR	N	1,53
Nabor Júnior	10	PMDB	AC	N	0,18
Nelson Carneiro	54	PMDB	RJ	SE	0,97
Nelson Wedekin	74	PDT	SC	S	1,34
Ney Maranhão	28	PMB/PRN	PE	NE	0,51
Ney Suassuna	76	PMDB	PB	NE	1,37
Nezinho Alencar	1	PSB	TO	N	0,02
Odacir Soares	131	PFL/PTB	RO	N	2,36
Olavo Pires	4	PTB	RO	N	0,07
Olivir Gabardo	2	PSDB	PR	S	0,04
Onofre Quinan	5	PMDB	GO	CO	0,09
Osmar Dias	68	PP/PSDB/PDT	PR	S	1,23
Oziel Carneiro	4	PSD	PA	N	0,07

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
Papaléo Paes	24	PTB/PMDB	AP	N	0,43
Patrícia Saboya Gomes	11	PPS/ S/PARTIDO	CE	NE	0,20
Paulo Bisol	2	PSDB/PSB	RS	S	0,04
Paulo Hartung	33	PSDB/PPS/PSB	ES	SE	0,60
Paulo Octávio	23	PFL	DF	CO	0,42
Paulo Paim	118	PT	RS	S	2,13
Paulo Souto	9	PFL	BA	NE	0,16
Pedro Piva	6	PSDB	SP	SE	0,11
Pedro Simon	214	PMDB	RS	S	3,86
Pedro Teixeira	1	PP	DF	CO	0,02
Pedro Ubirajara	1	PMDB	MS	CO	0,02
Pompeu de Sousa	10	PSDB	DF	CO	0,18
Raimundo Lira	6	PRN/PFL	PB	NE	0,11
Ramez Tebet	19	PMDB	MS	CO	0,34
Regina Assumpção	4	PTB	MG	SE	0,07
Reginaldo Duarte	1	PSDB	CE	NE	0,02
Renan Calheiros	18	PMDB	AL	NE	0,32
Ricardo Santos	21	PSDB	ES	SE	0,38
Roberto Campos	3	PDS	MT	CO	0,05
Roberto Freire	18	PPS	PE	NE	0,32
Roberto Requião	30	PMDB	PR	S	0,54
Roberto Saturnino	27	PSB	RJ	SE	0,49
Robinson Viana	1	PMDB	PB	NE	0,02
Rodolpho Tourinho	37	PFL	BA	NE	0,67
Romero Jucá	110	PFL/PSDB/PMDB	RR	N	1,99
Romeu Tuma	47	PL	SP	SE	0,85
Ronaldo Aragão	14	PMDB	RO	N	0,25
Ronaldo Cunha Lima	19	PMDB	PB	NE	0,34
Ronan Tito	19	PMDB	MG	SE	0,34
Roseana Sarney	10	PFL	MA	NE	0,18
Ruy Bacelar	6	PMDB	BA	NE	0,11
Saldanha Derzi	6	PRN	MS	CO	0,11
Sebastião Rocha	49	PDT	AP	N	0,88
Sérgio Cabral	17	PMDB	RJ	SE	0,31
Sérgio Guerra	2	PSDB	PE	NE	0,04
Sérgio Machado	19	PSDB	CE	NE	0,34
Sérgio Zambiasi	30	PTB	RS	S	0,54
Serys Slhessarenko	27	PT	MT	CO	0,49
Severo Gomes	10	PMDB	SP	SE	0,18
Sibá Machado	11	PT	AC	N	0,20
Sílvio Name	1	PMDB	PR	S	0,02
Tasso Jereissati	7	PSDB	CE	NE	0,13
Telmo Vieira	4	PMDB	AC	N	0,07

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
Teotônio Vilela Filho	22	PSDB	AL	NE	0,40
Tião Viana	44	PT	AC	N	0,79
Valdir Raupp	19	PMDB	RO	N	0,34
Valmir Amaral	43	PMDB	DF	CO	0,78
Valmir Campelo	27	PTB	DF	CO	0,49
Vasco Furlan	1	PPB	SC	S	0,02
Wilson Kleinübing	1	PFL	SC	S	0,02
Virgílio Távora	1	PDS	CE	NE	0,02
Waldeck Ornelas	28	PFL	BA	NE	0,51
Wellington Roberto	2	PMDB	PB	NE	0,04
Wellington Salgado de Oliveira	1	PMDB	MG	SE	0,02
Wilson Martins	7	PMDB	MS	CO	0,13
TOTAL	5.540				100,00

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do SF

**Anexo 11 – Projetos de Lei do Senado – por autor
(participação relativa – ordem decrescente)**

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
Pedro Simon	214	PMDB	RS	S	3,86
Francisco Rollemberg	150	PMDB	SE	NE	2,71
Márcio Lacerda	145	PMDB	MT	CO	2,62
Júlio Campos	141	PFL	MT	CO	2,55
Odacir Soares	131	PFL/PTB	RO	N	2,36
Paulo Paim	118	PT	RS	S	2,13
Lúcio Alcântara	116	PSDB	CE	NE	2,09
Romero Jucá	110	PFL/PSDB/PMDB	RR	N	1,99
Luiz Estevão	105	PMDB	DF	CO	1,90
José Ignácio	99	PMDB/PST/PSDB	ES	SE	1,79
Carlos Bezerra	97	PMDB	MT	CO	1,75
Mozarildo Cavalcanti	85	PFL/PPS/PTB	RR	N	1,53
Edison Lobão	80	PFL	MA	NE	1,44
Marco Maciel	76	PFL	PE	NE	1,37
Ney Suassuna	76	PMDB	PB	NE	1,37
Nelson Wedekin	74	PDT	SC	S	1,34
Gerson Camata	72	PMDB	ES	SE	1,30
Osmar Dias	68	PP/PSDB/PDT	PR	S	1,23
Marcelo Crivella	66	PL/PMR	RJ	SE	1,19
Jutahy Magalhães	65	PMDB	BA	NE	1,17
Alvaro Dias	64	PSDB	PR	S	1,16
Fernando Henrique Cardoso	64	PMDB/PSDB	SP	SE	1,16
Carlos Patrocínio	61	PFL/PTB	TO	N	1,10
Marina Silva	58	PT	AC	N	1,05
Luzia Toledo	57	PSDB	ES	SE	1,03
Marluce Pinto	55	PTB/PMDB	RR	N	0,99
Nelson Carneiro	54	PMDB	RJ	SE	0,97
Antônio Carlos Valadares	53	PP/PSB	SE	NE	0,96
Benedita da Silva	50	PT	RJ	SE	0,90
Lauro Campos	49	PT/PDT	DF	CO	0,88
Sebastião Rocha	49	PDT	AP	N	0,88
Antero Paes de Barros	47	PSDB	MT	CO	0,85
Romeu Tuma	47	PL	SP	SE	0,85
Eduardo Suplicy	45	PT	SP	SE	0,81
Mauricio Corrêa	44	PDT	DF	CO	0,79
Tiã Viana	44	PT	AC	N	0,79
Valmir Amaral	43	PMDB	DF	CO	0,78
César Borges	41	PFL	BA	NE	0,74
Moreira Mendes	41	PFL	RO	N	0,74
José Roberto Arruda	40	PP/PSDB	DF	CO	0,72
Ernandes Amorim	39	PDT/PPB	RO	N	0,70
Humberto Lucena	39	PMDB	PB	NE	0,70

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
Demostenes Torres	38	PFL	GO	CO	0,69
Rodolpho Tourinho	37	PFL	BA	NE	0,67
Paulo Hartung	33	PSDB/PPS/PSB	ES	SE	0,60
Hélio Costa	32	PMDB	MG	SE	0,58
Iram Saraiva	32	PMDB/PDT	GO	CO	0,58
Jefferson Peres	31	PSDB/PDT	AM	N	0,56
Casildo Maldaner	30	PMDB	SC	S	0,54
Roberto Requião	30	PMDB	PR	S	0,54
Sérgio Zambiasi	30	PTB	RS	S	0,54
Dirceu Carneiro	28	PMDB	SC	S	0,51
Lourenberg Nunes	28	PMDB/PTB	MT	CO	0,51
Maguito Vilela	28	PMDB	GO	CO	0,51
Ney Maranhão	28	PMB/PRN	PE	NE	0,51
Waldeck Ornelas	28	PFL	BA	NE	0,51
José Eduardo Dutra	27	PT	SE	NE	0,49
Roberto Saturnino	27	PSB	RJ	SE	0,49
Serys Shessarenko	27	PT	MT	CO	0,49
Valmir Campelo	27	PTB	DF	CO	0,49
Aloizio Mercadante	25	PT	SP	SE	0,45
César Dias	25	PMDB	RR	N	0,45
Emília Fernandes	25	PTB/PDT	RS	S	0,45
Freitas Neto	25	PFL/PSDB	PI	NE	0,45
Jamil Haddad	25	PSB	RJ	SE	0,45
Ademir Andrade	24	PSB	PA	N	0,43
Papaléo Paes	24	PTB/PMDB	AP	N	0,43
Geraldo Cândido	23	PT	RJ	SE	0,42
José Jorge	23	PFL	PE	NE	0,42
Lúcia Vânia	23	PSDB	GO	CO	0,42
Paulo Octávio	23	PFL	DF	CO	0,42
Aelton Freitas	22	PL	MG	SE	0,40
Arthur Virgílio	22	PSDB	AM	N	0,40
João Alberto Souza	22	PMDB	MA	NE	0,40
Teotonio Vilela Filho	22	PSDB	AL	NE	0,40
Itamar Franco	21	PL/PRN	MG	SE	0,38
João França	21	PDS/PP/PMDB	RR	N	0,38
Ricardo Santos	21	PSDB	ES	SE	0,38
Arlindo Porto	20	PTB	MG	SE	0,36
Gilberto Miranda	20	PMDB/PFL	AM	N	0,36
Gilvam Borges	20	PMDB	AM	N	0,36
Esperidião Amin	19	PPR/PPB	SC	S	0,34
Maria do Carmo Alves	19	PFL	SE	NE	0,34
Ramez Tebet	19	PMDB	MS	CO	0,34
Ronaldo Cunha Lima	19	PMDB	PB	NE	0,34
Ronan Tito	19	PMDB	MG	SE	0,34
Sérgio Machado	19	PSDB	CE	NE	0,34

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
Valdir Raupp	19	PMDB	RO	N	0,34
Carlos Wilson	18	PSDB/PTB	PE	NE	0,32
João Menezes	18	PFL/PDC	PA	N	0,32
Jonas Pinheiro	18	PFL	MT	CO	0,32
Leonel Pavan	18	PSDB	SC	S	0,32
Luiz Otavio	18	S/PARTIDO/PMDB/PPB	PA	N	0,32
Luiz Pontes	18	PSDB	CE	NE	0,32
Renan Calheiros	18	PMDB	AL	NE	0,32
Roberto Freire	18	PPS	PE	NE	0,32
José Sarney	17	PMDB	AP	N	0,31
Magno Malta	17	PL	ES	SE	0,31
Sérgio Cabral	17	PMDB	RJ	SE	0,31
Bernardo Cabral	16	PP/PFL	AM	N	0,29
Augusto Botelho	15	PDT	RR	N	0,27
Cid Sabóia de Carvalho	15	PMDB	CE	NE	0,27
Delcídio Amaral	15	PT	MS	CO	0,27
João Rocha	15	PFL	TO	N	0,27
Mário Covas	15	PSDB	SP	SE	0,27
Mauro Benevides	15	PMDB	CE	NE	0,27
Heloísa Helena	14	PT/ S/PARTIDO/PSOL	AL	NE	0,25
Hugo Napoleão	14	PFL	PI	NE	0,25
Jarbas Passarinho	14	PDS	PA	N	0,25
Ronaldo Aragão	14	PMDB	RO	N	0,25
Antonio Carlos Magalhães	13	PFL	BA	NE	0,23
Fernando Bezerra	13	PMDB/PTB	RN	NE	0,23
Flávio Arns	13	PT	PR	S	0,23
Jorge Bornhausen	13	PFL	SC	S	0,23
Marcos Mendonça	13	PSDB	SP	SE	0,23
Divaldo Suruagy	12	PFL	AL	NE	0,22
Duciomar Costa	12	PTB	PA	N	0,22
Geraldo Melo	12	PSDB	RN	NE	0,22
Iris Rezende	12	PMDB	GO	CO	0,22
Joel de Hollanda	12	PFL	PE	NE	0,22
Leomar Quintanilha	12	PPB/PFL/PMDB	TO	N	0,22
Alfredo Campos	11	PMDB	MG	SE	0,20
Carlos Chiarelli	11	PFL	RS	S	0,20
Eduardo Siqueira Campos	11	PFL/PSDB	TO	N	0,20
Flaviano Melo	11	PMDB	AC	N	0,20
José Agripino	11	PFL	RN	NE	0,20
José Eduardo	11	PTB	PR	S	0,20
Junia Marise	11	PDT/PRN	MG	SE	0,20
Patrícia Saboya Gomes	11	PPS/ S/PARTIDO	CE	NE	0,20
Sibá Machado	11	PT	AC	N	0,20
Affonso Camargo	10	PMDB	PR	S	0,18
Álvaro Pacheco	10	PFL	PI	NE	0,18

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
Artur da Tavola	10	PSDB/ S/ PARTIDO	RJ	SE	0,18
Francisco Escórcio	10	PFL/PMDB	MA	NE	0,18
Lavoisier Maia	10	PDS/PDT	RN	NE	0,18
Leite Chaves	10	PMDB/PMN	PR	S	0,18
Mansueto de Lavor	10	PMDB	PE	NE	0,18
Nabor Júnior	10	PMDB	AC	N	0,18
Pompeu de Sousa	10	PSDB	DF	CO	0,18
Roseana Sarney	10	PFL	MA	NE	0,18
Severo Gomes	10	PMDB	SP	SE	0,18
Cristovam Buarque	9	PT	DF	CO	0,16
Eduardo Azeredo	9	PSDB	MG	SE	0,16
Geraldo Althoff	9	PFL	SC	S	0,16
Marcos Guerra	9	PSDB	ES	SE	0,16
Paulo Souto	9	PFL	BA	NE	0,16
Albano Franco	8	PFL	SE	NE	0,14
Antonio Luiz Maya	8	PDC	TO	N	0,14
Fátima Cleide	8	PT	RO	N	0,14
Francelino Pereira	8	PFL	MG	SE	0,14
Francisco Pereira	8	PL	ES	SE	0,14
Garibaldi Alves Filho	8	PMDB	RN	NE	0,14
Ideli Salvatti	8	PT	SC	S	0,14
José Fogaça	8	PMDB	RS	S	0,14
José Maranhão	8	PMDB	PB	NE	0,14
José Serra	8	PSDB	SP	SE	0,14
Mauro Miranda	8	PMDB	GO	CO	0,14
Ana Júlia Carepa	7	PT	PA	N	0,13
Aureo Mello	7	PMDB/PRN	AM	N	0,13
Efraim Moraes	7	PFL	PB	NE	0,13
Epitácio Cafeteira	7	PDC/PPR/PPB	MA	NE	0,13
Geraldo Mesquita Júnior	7	PSB/PSOL	AC	N	0,13
Hydekél Freitas	7	PFL	RJ	SE	0,13
Iris de Araújo	7	PMDB	GO	CO	0,13
Leopoldo Peres	7	PMDB	AM	N	0,13
Mauro Borges	7	PDC	GO	CO	0,13
Tasso Jereissati	7	PSDB	CE	NE	0,13
Wilson Martins	7	PMDB	MS	CO	0,13
Abdias Nascimento	6	PDT	RJ	SE	0,11
Almir Gabriel	6	PSD/PSDB	PA	N	0,11
Amir Lando	6	PMDB	RO	N	0,11
Coutinho Jorge	6	PMDB	PA	N	0,11
Gilberto Goellner	6	PFL	MT	CO	0,11
Guilherme Palmeira	6	PFL	AL	NE	0,11
José Bianco	6	PFL	RO	N	0,11
Márcio Berezoski	6	PSDB	SC	S	0,11
Pedro Piva	6	PSDB	SP	SE	0,11

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
Raimundo Lira	6	PRN/PFL	PB	NE	0,11
Ruy Bacelar	6	PMDB	BA	NE	0,11
Saldanha Derzi	6	PRN	MS	CO	0,11
Almeida Lima	5	PDT	SE	NE	0,09
Aluizio Bezerra	5	PMDB	AC	N	0,09
Ari Stadler	5	PPB	SC	S	0,09
Blairo Maggi	5	S/PARTIDO	MT	CO	0,09
Carlos De' Carli	5	PMDB	AM	N	0,09
Darcy Ribeiro	5	PDT	RJ	SE	0,09
Eurípedes Camargo	5	PT	DF	CO	0,09
Henrique Loyola	5	PMDB	SC	S	0,09
João Capiberibe	5	PSB	AP	N	0,09
Magno Bacelar	5	PMDB/PDT	SE	NE	0,09
Mão Santa	5	PMDB	PI	NE	0,09
Onofre Quinan	5	PMDB	GO	CO	0,09
Alberto Silva	4	PMDB	PI	NE	0,07
Antonio Carlos Júnior	4	PFL	BA	NE	0,07
Bello Parga	4	PFL	MA	NE	0,07
Benício Sampaio	4	PPB	PI	NE	0,07
Carlos Alberto	4	PTB	RN	NE	0,07
Chico Sartori	4	PSDB	RO	N	0,07
Dario Pereira	4	PFL	RN	NE	0,07
Djalma Falcão	4	PMDB	AL	NE	0,07
Eva Blay	4	PSDB	SP	SE	0,07
Juvêncio da Fonseca	4	PFL/PMDB	MS	CO	0,07
Lúdio Coelho	4	PSDB	MS	CO	0,07
Luís Alberto de Oliveira	4	PTB	PR	S	0,07
Moisés Abrão	4	PDC/PPR	TO	N	0,07
Olavo Pires	4	PTB	RO	N	0,07
Oziel Carneiro	4	PSD	PA	N	0,07
Regina Assumpção	4	PTB	MG	SE	0,07
Telmo Vieira	4	PMDB	AC	N	0,07
Agnelo Alves	3	PMDB	RN	NE	0,05
Albino Boaventura	3	PMDB	GO	CO	0,05
Beni Veras	3	PSDB	CE	NE	0,05
Gomes Carvalho	3	S/PARTIDO	PR	S	0,05
Heráclito Fortes	3	PFL	PI	NE	0,05
Irapuan Costa Júnior	3	PMDB	GO	CO	0,05
Jacques Silva	3	PMDB	GO	CO	0,05
João Ribeiro	3	PFL	TO	N	0,05
Marcondes Gadelha	3	PFL	PB	NE	0,05
Mário Maia	3	PDT	AC	N	0,05
Meira Filho	3	PMDB	DF	CO	0,05
Mendes Canale	3	PMDB	MT	CO	0,05
Roberto Campos	3	PDS	MT	CO	0,05

Senador	QTD	Partido	UF	Região	QTD/Total (%)
Afonso Sancho	2	PFL	CE	NE	0,04
Alacoque Bezerra	2	PFL	CE	NE	0,04
Amazonino Mendes	2	PDC	AM	N	0,04
Antônio Leite	2	PMDB	MA	NE	0,04
Elcio Alvares	2	PFL	ES	SE	0,04
Fernando Matusalém	2	PPB	RO	N	0,04
Flexa Ribeiro	2	PSDB	PA	N	0,04
Jader Barbalho	2	PMDB	PA	N	0,04
João Batista Motta	2	PPS/PSDB	ES	SE	0,04
João Lobo	2	PFL	PI	NE	0,04
Joaquim Beato	2	PSDB	ES	SE	0,04
Josaphat Marinho	2	PFL	BA	NE	0,04
José Bonifácio	2	PPB	TO	N	0,04
José Richa	2	PSDB	PR	S	0,04
Lindberg Cury	2	PFL	DF	CO	0,04
Luiz Pastore	2	PMDB	ES	SE	0,04
Luiz Soares	2	S/PARTIDO	MT	CO	0,04
Mário Calixto	2	PMDB	RO	N	0,04
Olivir Gabardo	2	PSDB	PR	S	0,04
Paulo Bisol	2	PSDB/PSB	RS	S	0,04
Sérgio Guerra	2	PSDB	PE	NE	0,04
Wellington Roberto	2	PMDB	PB	NE	0,04
Adir Gentil	1	PFL	SC	S	0,02
Alberto Hoffmann	1	PFL	RS	S	0,02
Alexandre Costa	1	PFL	MA	NE	0,02
Elói Portela	1	PPB	PI	NE	0,02
Gilberto Mestrinho	1	PMDB	AM	N	0,02
Henrique de La Rocque	1	PFL	AP	N	0,02
José Alves	1	PFL	SE	NE	0,02
José Saad	1	PMDB	GO	CO	0,02
Leonel Paiva	1	PFL	DF	CO	0,02
Levy Dias	1	PDS	MS	CO	0,02
Lourival Baptista	1	PFL	SE	NE	0,02
Luiz Viana	1	PMDB	BA	NE	0,02
Nezinho Alencar	1	PSB	TO	N	0,02
Pedro Teixeira	1	PP	DF	CO	0,02
Pedro Ubirajara	1	PMDB	MS	CO	0,02
Reginaldo Duarte	1	PSDB	CE	NE	0,02
Robinson Viana	1	PMDB	PB	NE	0,02
Sílvio Name	1	PMDB	PR	S	0,02
Vasco Furlan	1	PPB	SC	S	0,02
Vilson Kleinübing	1	PFL	SC	S	0,02
Virgílio Távora	1	PDS	CE	NE	0,02
Wellington Salgado de Oliveira	1	PMDB	MG	SE	0,02
TOTAL	5.540				100,00

8. GLOSSÁRIO

AUDIÊNCIA PÚBLICA – Reunião realizada por comissão técnica, a pedido de deputado dela integrante ou de entidade interessada, com o objetivo de instruir matéria legislativa em tramitação, bem como tratar de assunto de interesse público relevante relativo à área de atuação da comissão.

EMENDA AGLUTINATIVA – é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetivos.

EMENDA ADITIVA – é a que acrescenta algo a outra proposição.

EMENDA SUBSTITUTIVA – é a apresentada como sucedânea à parte de outra proposição, denominando-se substitutivo quando alterar substancial ou formalmente em seu conjunto.

EMENDA MODIFICATIVA – a que altera a proposição sem a modificar substancialmente.

EMENDA SUPRESSIVA – é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição.

HORA DO EXPEDIENTE – divide-se em Pequeno Expediente, destinado aos discursos parlamentares de curta duração, e Grande Expediente, destinado aos discursos parlamentares de maior duração.

LEGISLATURA – tem duração de quatro anos e equivale ao período que vai do início ao fim do mandato dos Deputados Federais.

ORDEM DO DIA – fase da sessão destinada à discussão e votação de proposições.

PREJUDICIALIDADE – Declaração, pelo presidente da Casa, ou de Comissão, de que determinada matéria pendente de deliberação está prejudicada em virtude da perda de oportunidade de apreciação ou de prejulgamento pelo Plenário ou comissão; da declaração de prejudicialidade cabe recurso para o Plenário.

QUORUM – Exigência constitucional ou regimental de número mínimo de parlamentares que devem estar presentes para a prática de determinado ato ou que devam se manifestar a respeito de determinada matéria.

QUORUM DE MAIORIA SIMPLES – metade mais um dos parlamentares presentes à sessão.

QUORUM DE MAIORIA ABSOLUTA – metade mais um dos membros da Casa Legislativa ou do Congresso Nacional.

QUORUM QUALIFICADO – representado por frações estabelecidas, maiores que a representação do quorum de maioria absoluta.

REQUERIMENTO – proposição por meio da qual o parlamentar pede a adoção de alguma providência.

SESSÃO CONJUNTA – Reunião conjunta do Congresso Nacional, podendo ser convocada para inaugurar a sessão legislativa; elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas; receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República; conhecer do veto e sobre ele deliberar. (CF, art. 57, § 3º)

SESSÃO DELIBERATIVA – Reunião dos parlamentares em Plenário quando há Ordem do Dia previamente designada para deliberação de matérias. Normalmente, é realizada às terças, quartas e quintas-feiras. É constituída de pequeno expediente, grande expediente, ordem do dia e comunicações parlamentares.

SESSÃO LEGISLATIVA – corresponde às reuniões semestrais do Congresso Nacional, que se verificam de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

SOBRESTAMENTO – suspensão temporária de deliberação de matéria constante da pauta em virtude da ocorrência de fato motivador, como, por exemplo, a apreciação de medida provisória com prazo vencido.

SUBEMENDA – emenda apresentada em comissão a outra emenda e que pode ser, por sua vez, supressiva, substitutiva ou aditiva, desde que não incida, a supressiva, sobre emenda com a mesma finalidade.

SUBSTITUTIVO – projeto apresentado por parlamentar ou por comissão, para substituir outro já apresentado sobre o mesmo assunto.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. *O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revista Dados, Vol. 46, nº 4, 2003.

BARREIRA, Irllys; PALMEIRA, Moacir (orgs). *Candidatos e candidaturas: enredos de campanha eleitoral no Brasil*. São Paulo: Annablume, 1998.

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

BRASIL. CONGRESSO. SENADO FEDERAL. *Regimento Interno do Senado Federal: Resolução nº 93, de 1970*. Brasília: Senado Federal, 2003.

BRASIL. Constituição (1967). *Emendas. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967*. Brasília: Senado Federal, 1982.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Manual de Processo Legislativo*, Brasília: Senado Federal, 2000.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CARVALHO, Tarciso Aparecido Higino de. *O processo de elaboração legislativa e a obsolescência do discurso parlamentar sob a análise da Ciência da Informação*. Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília para obtenção do grau de Mestre. Brasília, 1999.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de e BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1967*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

CORNÉLIO, Renata Reis. *A formulação da decisão no nível estratégico de uma organização pública: um estudo sobre o processo decisório na SMS-RJ*. Dissertação de mestrado apresentada na Escola Nacional de Saúde Pública. Fiocruz, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal: guia do lobby I*. Brasília: Inesc, 1999.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. *O Congresso Nacional e a distribuição de benefícios sociais: as propostas legislativas de educação e saúde entre 1988-1994*. Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política. Brasília, 1998.

MACHADO, Fábio Ribeiro, *Teoria Informacional e a Organização Legislativa: elementos constitutivos*. Papers UFPE, 2005.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. S. *Presidentialism and democracy in Latin América*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

PACHECO, Luciana Botelho. *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados: do início à fase das Comissões*. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2002.

PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre processo legislativo e regimento interno*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.

PEREIRA, Carlos; MÜELLER, Bernardo. *Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 15, nº 43, 2000.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. *O que é que o reeleito tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições para a Câmara dos Deputados em 1998*. Rio de Janeiro: Revista Dados, Vol. 44, n. 2, 2001.

RICCI, Paolo. *O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?*. Rio de Janeiro: Revista Dados, Vol. 46, n. 4, 2003.

SANTOS, Fabiano; AMORIM NETO, Octavio. *O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros*, Rio de Janeiro: Revista Dados, Volume 46, n. 4, 2003.

SOUZA, Hilda de. *Processo Legislativo*. Porto Alegre: Sulina, 1998.

TAVARES, JOSÉ Antônio Giusti (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

