



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Universitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 15, n. 4, art. 4, p. 64-81, jul./ago. 2018

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2018.15.4.4>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



O Destino das Emendas dos Deputados Federais aos Projetos do Senado The Destiny of Federal Deputy Amendments to Senate Bills

Bruno de Castro Rubiatti

Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas
Professor da Universidade Federal do Pará
E-mail: bcrubiatti@hotmail.com

Pedro Amauri Pinheiro Almeida

Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará
E-mail: pedro_almeida38@yahoo.com

Endereço: Bruno de Castro Rubiatti

Rua Augusto Correa, 01, Campus Universitário do
Guamá, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas –
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, CEP:
66075-110. Belém-PA. Brasil.

Endereço: Pedro Amauri Pinheiro Almeida

Passagem Jardim das Poncianas, n.137, Sacramenta,
CEP: 66120-030. Belém-PA. Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar
Rodrigues**

**Artigo recebido em 08/03/2018. Última versão
recebida em 02/04/2018. Aprovado em 03/04/2018.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).**

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação

Agências de fomento: Programa Pró-Doutor-UFPA.



RESUMO

O sistema bicameral brasileiro é classificado como forte – conjuga simetria com incongruência – por esse motivo, o estudo sobre o sistema de resolução de conflitos ganha destaque. No caso brasileiro, adota o sistema de navette, ou seja, um projeto passa por sucessivas discussões em ambas as câmaras. Esse é considerado a forma de resolução de conflito entre as câmaras que mais atende o princípio bicameral. Todavia, no caso brasileiro, é identificado um “privilégio da câmara de origem”, uma vez que os projetos modificados pela câmara revisora retornam para a câmara de origem e esta última terá a decisão, podendo insistir em seu projeto original, ignorando as mudanças propostas pela câmara revisora. Por esse motivo, essa pesquisa parte da análise dos resultados obtidos no Senado pelos projetos emendados e os substitutivos propostos pelos deputados. Para tanto, foram levantados todos os projetos que retornaram ao Senado após a revisão realizada na Câmara dos deputados entre os anos de 1999 e 2014, a partir dos Relatórios Anuais da presidência do Senado. Destacou-se o destino desses projetos: 1) aprovados totalmente, 2) aprovados parcialmente, 3) rejeitados, 4) prejudicados, 5) arquivados por força do regimento e 6) tramitando. Com essas informações foi possível verificar que o “privilégio da câmara de origem” como forma de insistência no projeto original não é ativado de forma constante pela câmara alta, ou seja, as alterações realizadas pelos deputados são aprovadas – total ou parcialmente – na maior parte dos casos, indicando uma maior negociação e cooperação entre as casas legislativas.

Palavras-Chave: Senado. Sistema Bicameral. Legislativo.

ABSTRACT

The Brazilian bicameral system is classified as strong once conjugates symmetry with incongruence and, for this reason, the study on the system of conflict resolution gains prominence. In Brazil the navette system is adopted, which means that a project goes through successive discussions in both chambers. This is considered the way of conflict resolution between the chambers that represents the bicameral principle. However, in Brazilian case, a "privilege of the original chamber" is identified since the projects modified by the review chamber return to the original and this one will have the final decision, being able to insist on its original project, ignoring the changes proposed by the reviewing chamber. For this reason, this research starts from the analysis of the results obtained in the Senate by the amended projects and the substitutives proposed by the deputies. To that end, all the projects that returned to the Senate after the review carried out in the Chamber of Deputies between 1999 and 2014 were analysed, based on the Annual Reports of the Senate Presidency. It was highlighted the destiny of these projects: 1) totally approved, 2) partially approved, 3) rejected, 4) harmed, 5) filed under the regiment and 6) processed. With this information it was possible to verify that the "privilege of the original chamber" as a form of insistence on the original project is not activated constantly by the upper house, in other words, the changes made by the deputies are approved – totally or partially – in mostly cases, indicating greater negotiation and cooperation between legislative houses.

Keywords: Senate. Bicameral System. Legislative.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a área de estudos legislativos na ciência política brasileira apresentou um crescimento e consolidação, diversificando seus temas e abrangência (ARAÚJO, 2008, 2012; BACKES, 2008; LEMOS, 2008; NEIVA, 2008, 2011, RICCI, 2008; RUBIATTI, 2014, 2015, 2017, 2017a). Entretanto, um tema continua pouco estudado: o bicameralismo e o papel do Senado no processo legislativo. Araújo (2008), acentua a “escassez de estudos específicos sobre o Senado no Brasil”, o que “deixa lacuna acerca do comportamento parlamentar nesta casa e redonda em pouco conhecimento do bicameralismo no país”.

O Regime institucional adotado no Brasil conjuga presidencialismo, federalismo, sistema multipartidário com representação proporcional (para a câmara dos deputados), lista aberta, permissão para a formação de coligações eleitorais (inclusive para os cargos proporcionais) e bicameralismo. Esse arranjo institucional foi denominado por Abranches (1988) com “presidencialismo de coalizão”. Nesse tipo de regime, o Presidente, para poder aplicar sua agenda legislativa, recorre a amplas coalizões de apoio no legislativo, distribuindo cargos e recursos para diferentes partidos em troca de apoio a seus projetos.

Segundo Anastasia, Santos e Melo (2004), na ciência política brasileira, os estudos sobre o funcionamento das instituições políticas podem ser agrupados em três “gerações”. A primeira tem seu auge no processo de redemocratização, tendo como foco a questão do sistema de governo e a consolidação democrática. Para os autores dessa vertente, a adoção do presidencialismo acarretaria problemas para a nascente democracia brasileira, uma vez que esse sistema de governo pressupõe rigidez de mandatos, independência entre os poderes executivo e legislativo, legitimidade dual (tanto o Executivo quanto o Legislativo possuem legitimidade eleitoral própria, o que torna o conflito entre os poderes de difícil resolução), e a existência de um caráter de soma zero nas eleições presidenciais dificultaria a formação de maioria parlamentar para o Executivo, além de polarizar a disputa política. Esse conjunto de características levaria a uma paralisia decisória que colocaria em risco o próprio regime democrático (LINZ, 1991; LINZ; VALENZUELA, 1993; VALENZUELA, 1991, LAMOUNIER, 1991, 1991a).

A segunda “geração” retira o foco da questão do sistema de governo (presidencialismo versus parlamentarismo) e se centra na questão dos poderes de agenda e o multipartidarismo. Para essa vertente, o que importa são os poderes disponíveis para a aplicação da agenda do Executivo: poderes de veto, controle orçamentário, medidas provisórias, pedido de urgência e

outros poderes legislativos e não legislativos do Executivo. Essa distribuição dos poderes de agenda é importante pois, com o multipartidarismo (e o federalismo), o Executivo não contaria com apoio partidário próprio e precisaria desses poderes para negociar ou contornar o congresso. Por outro lado, a configuração desse sistema de governo tornaria custoso e difícil a aplicação da agenda governamental (MAINWARING, 1993, 1997).

A terceira geração altera o foco da discussão, colocando luz na questão da organização interna do processo legislativo, ou seja, não é apenas o sistema de governo ou o sistema partidário que impacta a relação entre o Executivo e o Legislativo, mas também os elementos endógenos do próprio processo legislativo. Dessa forma, Figueiredo e Limongi (1999, 2006) apontam que a organização centralizada das casas legislativas (em especial a Câmara dos deputados), colocam os líderes partidários como elementos centrais do processo decisório. Desta forma, o Executivo negocia com os líderes partidários (cargos e políticas) em troca do apoio de suas respectivas bancadas. Isso só é possível pois as bancadas partidárias se comportam de maneira disciplinada, uma vez que os líderes partidários possuem controle sobre recursos estratégicos capazes de induzir esse tipo de comportamento, a despeito dos incentivos individualistas vindos do sistema eleitoral.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Apesar dos avanços desses estudos, sua base empírica se concentra na Câmara dos Deputados, relegando o Senado a um segundo plano. Todavia, o bicameralismo adotado no Brasil é considerado forte (conjuga simetria e incongruência¹), o que colocaria o Senado com a mesma capacidade de atuação que a câmara baixa. Desta forma, a presente pesquisa se enquadra no esforço de analisar as relações entre as instituições políticas nacionais, centrando esforço na relação entre as duas casas que compõem o legislativo.

No bicameralismo brasileiro, tanto a câmara dos deputados quanto o Senado são capazes de iniciar projetos de lei e, para ser aprovado, o projeto tem que obter resultado positivo em ambas as câmaras. De fato, entre 1991 e 2012, os Senadores apresentaram 9011 projetos de lei (o que representa 19,7% das leis iniciadas pelo legislativo), e aprovaram 426

¹ As dimensões de simetria e incongruência são centrais nos estudos sobre sistemas bicamerais. Formuladas por Lijphart (2008) essas dimensões se referem, grosso modo, à capacidade de participação no processo legislativo, sendo considerado simétrico o sistema onde ambas as casas possuem iguais ou semelhantes prerrogativas, e à forma de seleção dos membros que compõem cada uma das casas, sendo que são considerados incongruentes os bicameralismos onde há diferentes fórmulas ou critérios para a seleção dos corpos legislativos. Em estudo sobre o bicameralismo nas Américas Llanos (2002) e Llanos e Nolte (2003) classificam o caso Brasileiro como forte, pois ele apresentaria um alto grau de simetria e incongruência entre as câmaras

deles (uma participação de 32,8% dos projetos aprovados com origem no legislativo), obtendo uma taxa de sucesso de 4,7%, taxa essa levemente superior à da câmara dos deputados (RUBIATTI, 2014). Esses dados permitem afirmar que a atividade de iniciativa do Senado Brasileiro não pode ser descartada, e a participação do Senado como proponente de projetos transformados em leis é significativa.

Como o sistema bicameral brasileiro, além de simétrico, é incongruente (as formas de seleção dos membros para as casas legislativas seguem lógica eleitoral distintas²), a possibilidade de desacordo entre as câmaras é reforçada. Como apontado por Rubiatti (2015), apesar de as diferenças na composição partidária entre as câmaras não ser tão grande quanto se espera ao observar os dispositivos institucionais que fomentam a incongruência, é possível observar diferenças significativas em suas composições: o número de partidos com representação na Câmara dos Deputados é maior, o Número Efetivo de Partidos (NEP) também é diferente entre as câmaras, o tamanho das bancadas dos principais partidos diferem, e não são os mesmos partidos que ocupam as mesmas posições no que tange à participação das bancadas. Em suma, há diferenças nos corpos legislativos dessas casas, reforçando a possibilidade de desacordo entre elas. Desta forma, o sistema de resolução de conflitos intercameral ganha destaque.

O Brasil adota o sistema de *navette*, que consiste na leitura sequencial de um projeto de lei por cada uma das câmaras. Esse tipo de sistema é considerado o mais simétrico entre os tipos de sistema de resolução de conflitos.

² Para a Câmara dos Deputados se adota o sistema proporcional, com variação na magnitude dos distritos (entre 8 e 70), obedecendo o tamanho populacional – apesar de, no caso brasileiro, as regras de mínimo e máximo de cadeiras por distritos acabarem gerando certo grau de sobre-representação distrital. Já para o Senado, é adotado o sistema de maioria simples, o candidato, ou os dois candidatos mais votados eleitos. Somado a isso, se adota a renovação parcial de um e dois terços intercalados (enquanto para a câmara dos deputados a renovação é total). Por fim, o tempo de duração dos mandatos também é diferente, sendo que os senadores têm um mandato de oito anos e os deputados de 4.

Quadro 1 – Sistema de *navette* no Brasil

Câmara de origem (CO)	Câmara revisora (CR)	Câmara de origem (CO)	Sanção
Rejeita	-	-	Arquivo
Aprova	Aprova	-	Texto CO
	Rejeita	-	Arquivo
	Modifica	Aprova o texto com as modificações	Texto CR
Insiste no texto original		Texto CO	

Fonte: Rubiatti (2017).

Dessa maneira, um projeto de lei tem como percurso no Legislativo brasileiro: 1) apresentação e votação na câmara de origem, 2) apreciação na câmara revisora e 3) caso a câmara revisora apresente emendas ou substitutivo ao projeto original nova leitura e aprovação (entre o projeto original ou o reformado pela câmara revisora) na câmara de origem. Esse tipo de arranjo leva ao que se denomina “privilégio da câmara de origem” (BACKES, 2008), ou seja, se há discordância parcial entre as câmaras (emenda ou substitutivo pela câmara revisora) caberá a câmara de origem a palavra final, isto é, se aprova as alterações ou se insiste no projeto original, não cabendo nenhuma forma de insistência para a câmara revisora. Desta forma, a câmara de origem pode ignorar as alterações feitas pela revisora. Cabe notar que esse “privilégio da câmara de origem” só se efetiva em caso de discordância parcial: se o projeto for rejeitado pela câmara revisora, a câmara de origem não poderá insistir em seu projeto.

Assim, é esperado que a utilização de emendas/substitutivos não seja a principal dentre as possibilidades de revisão. Dentre os projetos em revisão no Senado, 59% continuam seu trâmite, ou seja, ou são aprovados, ou emendados/substitutivos e retornam para a câmara de origem; destes 59%, apenas 20,4% retornaram à Câmara dos Deputados (RUBIATTI, 2017). Ao se excluir os projetos do Executivo e do Judiciário, observa-se que o Senado emendou/substituiu apenas 12,2% dos projetos iniciados pelos deputados federais (RUBIATTI, 2017a). Esses dados apontam para a baixa utilização do emendamento como forma de revisão.

Portanto, esse artigo busca analisar os projetos iniciados por senadores e que, no trâmite em revisão, tiveram emendas/substitutivos aprovados pelos Deputados federais,

tendo, assim, que passar por nova rodada de discussão e aprovação no Senado (neste caso, a câmara de origem). O que motiva essa pesquisa é observar se a câmara alta brasileira utiliza seu “privilégio da câmara de origem”, ou seja, se essa câmara alta insiste em seu projeto original ou se aceita as alterações propostas pelos deputados. Cabe destacar que não há trabalhos realizados nesse sentido, o que torna a pesquisa pioneira e exploratória, contribuindo para o fortalecimento dos estudos sobre o Senado e o bicameralismo no Brasil

3 METODOLOGIA

O presente artigo buscará descrever e avaliar a utilização do “privilégio da câmara de origem” por parte dos Senadores entre os anos de 1999 e 2014. Para tanto, serão utilizados os dados dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e o acompanhamento, no site do Senado, dos projetos de lei que completam essas três fases de análise (Senado – Câmara dos Deputados – Senado), ou seja, os projetos de Senadores que efetivamente foram emendados, ou que tiveram substitutivos aprovados pela Câmara dos Deputados, retornando para sua câmara de origem, buscando avaliar se os Senadores reafirmam sua posição original (o que reforçaria o papel exercido pelo “privilégio da câmara de origem”) ou se acatam as modificações realizadas pelos Deputados. Desta forma, foram destacados: 1) o resultado do retorno ao Senado, 2) o tempo de tramitação desse retorno, e 3) se o projeto foi emendado ou apresentado substitutivo. A pesquisa se caracteriza pela utilização de dados estatísticos de forma descritiva e exploratória

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

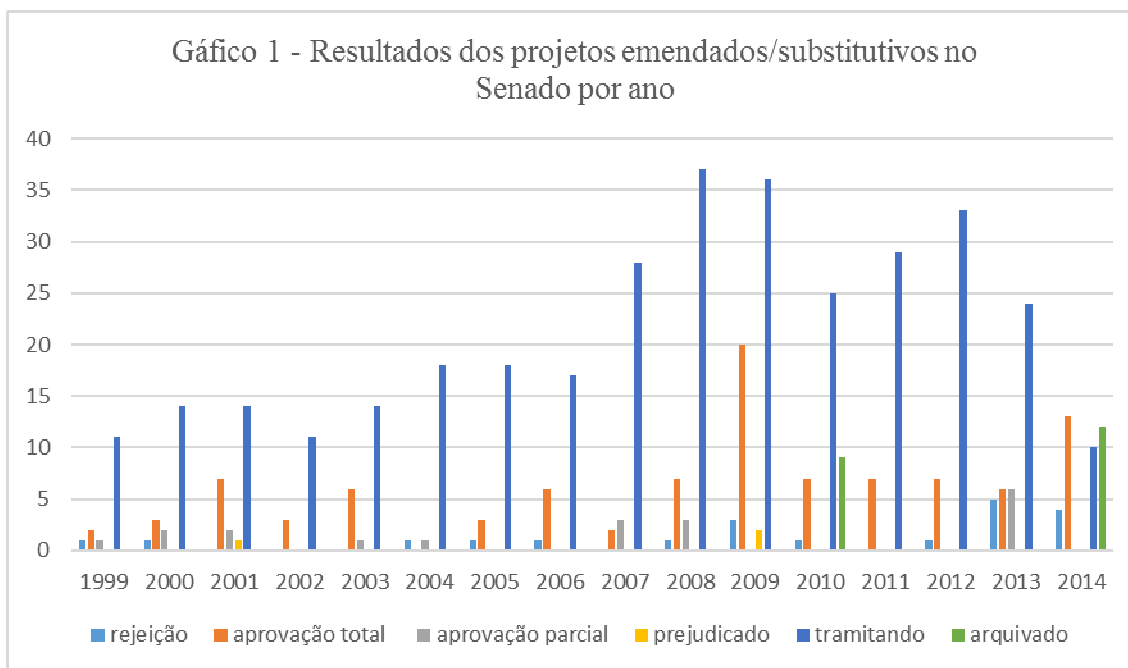
Entre 1999 e 2014 foram analisados 172 projetos de senadores que sofreram emendas/substitutivos em seus processos de revisão pela Câmara dos deputados, uma média de 10,75 projetos por ano. Essa baixa presença de projetos que retornam para o Senado após a revisão, indica que, assim como a Câmara alta, a câmara baixa também utiliza pouco essa forma de revisão. Para se reforçar a ideia, no ano de 2008 o Senado enviou para a Câmara dos deputados 147 projetos de sua autoria para revisão, e em 2013, foram 132. Desta forma, o número total dos 16 anos analisados é pouco superior ao que o Senado envia para a Câmara dos Deputados a cada ano. Essa baixa utilização do emendamento/substitutivo como forma de revisão reforça a imagem passada pelo “privilégio da câmara de origem”: ao

emendar/substituir um projeto, a câmara revisora estaria deixando a “palavra final” com a câmara de origem. Logo, a câmara de origem poderá acatar as alterações feitas pela outra câmara ou simplesmente rejeitá-las, mantendo seu projeto original à revelia da posição da câmara revisora. Assim, ao adotar essa estratégia, a câmara revisora teria seu papel de ponto de veto enfraquecido no sistema político. Por essa razão, outras formas de demonstrar essas divergências seriam mais utilizadas. Neste caso, a retenção dos projetos, em especial até o momento em que eles são arquivados por força do regimento, aparece como principal meio de demonstrar os desacordos entre as câmaras.

Todavia, os projetos aqui analisados passaram pelas três fases do trâmite bicameral e, portanto, permitem observar se a câmara alta utiliza seu “privilégio da câmara de origem”, insistindo em seus projetos originais. Um primeiro ponto a se destacar é o comportamento dos Senadores frente aos projetos que retornaram da revisão. O gráfico 1 aponta que, com exceção do ano de 2014, em todos os anos pesquisados o resultado mais comum é a continuidade do trâmite, ou seja, os projetos em geral não chegam a um resultado no mesmo ano em que retornam para a casa legislativa que os criou. Importante acrescentar que os anos de referência aqui utilizados são os da discussão na terceira rodada do processo bicameral.

Observando os anos da iniciativa, vê-se que há projetos que foram propostos por Senadores ainda nos anos 1980. O projeto mais antigo presente em 1999 foi, originalmente proposto no Senado em 1981, e só chegou a um resultado em 2009, quando foi declarado prejudicado³.

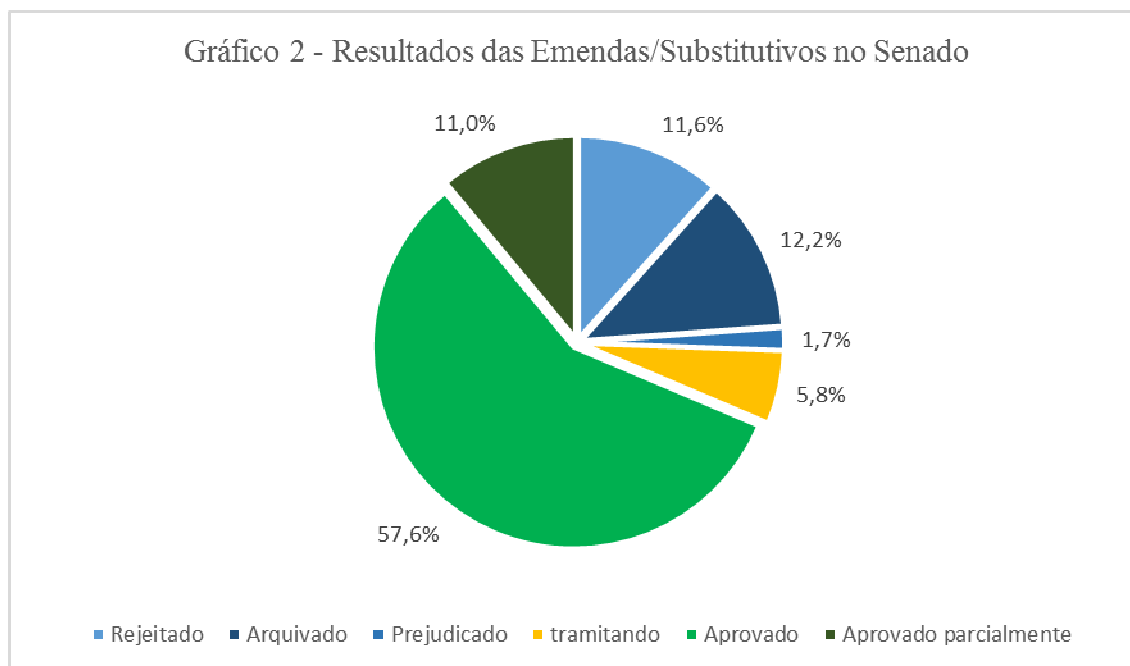
³ Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) 292/1981, de autoria do então Senador Itamar Franco. Esse projeto iniciou seu trâmite em revisão na câmara dos deputados em 1985 (com o número 6.183/1985) e só retornou com emendas para o Senado em 1991. A partir desse momento se iniciou a terceira rodada e o projeto fica até o ano de 2009 para atingir um resultado.



Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência.

Nota-se também que apenas os anos de 2010 e 2014 tiveram projetos arquivados. Cabe aqui notar que foram classificados como “arquivados” os projetos que tiveram esse destino por causa do artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que determina que após duas legislaturas sem resultado, os projetos devem ser arquivados. Esse tipo de retenção se caracterizaria por uma “não-decisão”, no sentido de que não foi uma decisão deliberada (seja por comissão, seja por plenário), mas sim o cumprimento de uma regra procedimental. Esse tipo de procedimento é a forma de retenção menos custosa dentro do processo bicameral, uma vez que não exige uma rejeição efetiva das emendas/substitutivos, e sim a passagem do tempo.

Entretanto, observar apenas os resultados por ano não dá uma imagem clara da utilização do “privilégio da câmara de origem”. Por esse motivo, o gráfico 2 apresenta os resultados obtidos pelas emendas/substitutivos dos projetos na terceira rodada do trâmite bicameral.



Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência.

Por esses dados pode-se notar que a maior parte dos projetos que retornaram para o Senado são aprovados, isto é, as emendas e substitutivos apresentados pelos deputados são incorporados pelos Senadores: 57,6% dos projetos que sofreram emendas/substitutivos foram aprovados conforme as alterações feitas pela câmara revisora. Somado a isso, 11% dos projetos analisados tiveram aprovação parcial das emendas/substitutivos. Consequentemente, 68,6% dos projetos emendados/substitutivos tiveram a posição da Câmara dos Deputados aceita pelos Senadores (total ou parcialmente), ou seja, mais de dois terços dos projetos alterados pela câmara dos deputados são aceitos com as alterações.

Por outro lado, a rejeição não é muito utilizada: apenas 11,6% dos projetos modificados têm as alterações totalmente rejeitadas. Anteriormente, tratou-se das parcialmente aprovadas como parte das aprovações; todavia, esses projetos tiveram também parte de suas alterações rejeitadas⁴. Mesmo assim, se contassem as “aprovadas parcialmente” como “rejeitadas parcialmente”, em apenas 22,6% dos projetos alterados teria ocorrido rejeição das alterações, seja total (insistência no projeto original) ou parcial.

Os outros três resultados presentes se enquadram nas “não-decisões”, ou seja, não foram rejeitadas (ou aprovadas), mas se encontram retidas no Senado. A maior frequência de não-decisões é o arquivamento por força de regimento. Neste caso, são projetos que

⁴ Para refinar a classificação das parcialmente aprovadas, seria necessária uma análise qualitativa das emendas e dos substitutivos, concomitantemente com uma análise quantitativa sobre as partes que foram efetivamente aprovadas e rejeitadas, o que foge do escopo desse artigo.

simplesmente vão para arquivo pois passaram mais tempo em tramitação do que o Regimento Interno do Senado Federal permite. Esses casos atingem a marca de 12,2%, a segunda maior frequência – ficando atrás apenas da aprovação total. Somado a isso, estão os projetos classificados como “tramitando”. Nesta categoria foram agrupados todos os projetos que em 2014, ainda não haviam atingido algum resultado. Se levar em consideração o artigo 332 do RISF, é possível apontar que esses projetos caminham para um arquivamento, uma vez que já passaram por uma legislatura em trâmite⁵. Desta forma, há forte chance desses projetos serem futuramente arquivados. Por fim, os projetos prejudicados são aqueles cujo o motivo deixou de existir ou os que tiveram outro projeto de lei que trata do mesmo assunto aprovado. Por esse motivo, também não é uma decisão de retenção feita pelos Senadores, mas sim a perda de utilidade do projeto.

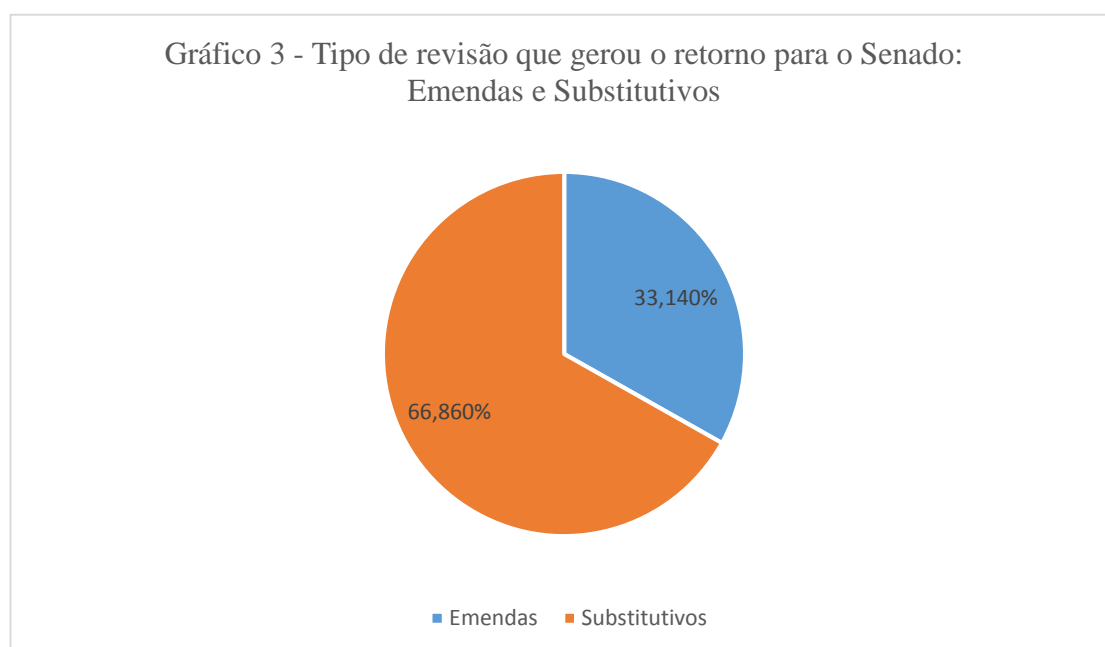
Em síntese, ao se tratar do conjunto dos projetos emendados/substitutivos, observa-se que mais da metade (57,5%) dos projetos alterados tem a aprovação total das alterações propostas pela câmara revisora. Somado a isso, 11% dos projetos têm as modificações parcialmente aprovadas (ou parcialmente rejeitadas) e 11,6% têm todas as suas alterações rejeitadas. Os 19,7% restantes ficam retidos no Senado por não-decisões. Desta forma, o “privilegio da câmara de origem” não parece se sobressair. Em outras palavras, no caso do Senado como câmara de origem, a maior parte dos projetos alterados são aprovados com essas modificações, e apenas uma pequena parte é rejeitada, indicando que as posições postas pela câmara revisora não são ignoradas na maior parte dos projetos que retornam para a câmara revisora.

Dois tipos de revisão causam o retorno de um projeto para a câmara de origem: as emendas e os substitutivos. Até o presente momento, ambos foram tratados em conjunto. A partir de agora serão exploradas as semelhanças e diferenças nos resultados de cada um desses tipos de revisão. Isso se justifica pelo fato de ser substitutivo é um tipo especial de emenda, que visa a substituição integral de um projeto, indicando maiores modificações feitas pela câmara revisora, enquanto as emendas podem ser supressivas, aditivas ou modificativas, atingindo partes específicas de um projeto. Assim, a formulação de um substitutivo pela câmara revisora (no caso dessa pesquisa, a Câmara dos Deputados), indicaria um maior desacordo entre as câmaras do que as emendas específicas⁶.

⁵ Lembrando que Rubiatti (2017) aponta que a passagem de mais de uma legislatura torna menos provável a aprovação dos projetos em revisão.

⁶ Cabe notar que o que se chama de substitutivo é tratado no RISF como emenda substitutiva integral, ou seja, o substitutivo é um tipo específico de emenda.

Um primeiro ponto a se destacar é o tipo de proposição que causa o retorno à câmara de origem. O gráfico 3 aponta a participação dos projetos emendados ou substituídos no processo de revisão. Como se pode observar, 66,9% dos projetos que retornaram ao Senado após a revisão na Câmara dos Deputados o fizeram como substitutivos. Consequentemente, 33,1% foram emendados. Esses dados já apontam para a questão do desacordo entre as câmaras: quando há algum grau de desacordo, a câmara revisora apresenta mais constantemente substitutivos, ou seja, mudanças integrais no projeto, e não apenas mudanças pontuais: aproximadamente dois terços dos projetos que retornaram para a câmara alta foram alterados integralmente na câmara revisora, isto é, os deputados apresentaram substitutivos para a maior parte dos projetos que foram enviados novamente para a câmara revisora.

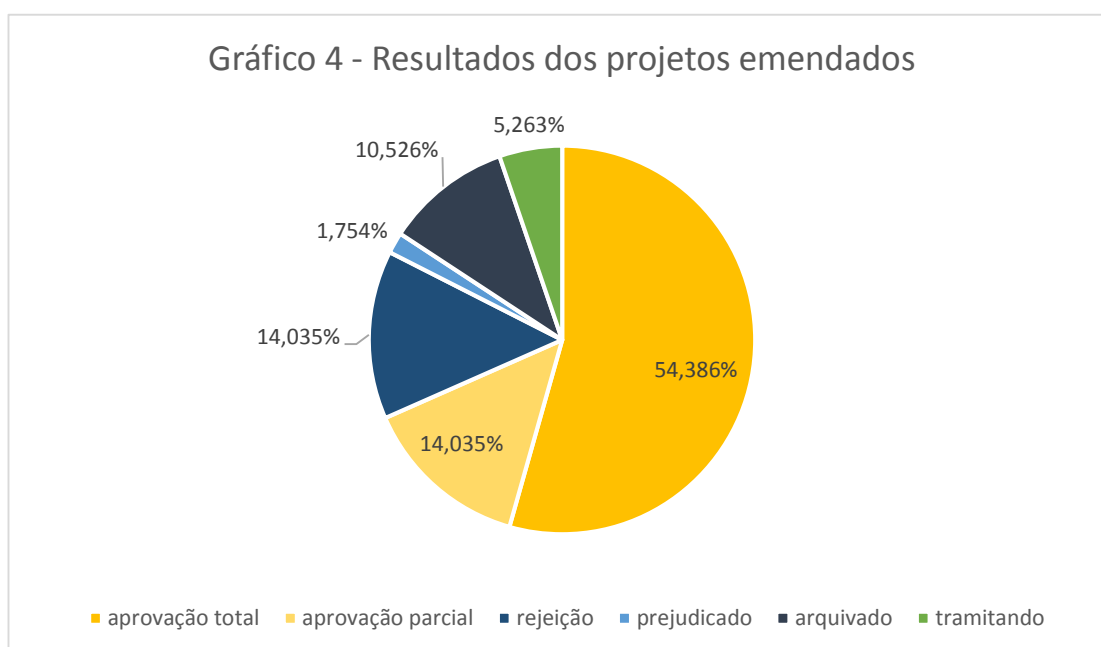


Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência.

Outro elemento a se destacar é se há diferença nos resultados das emendas e dos substitutivos. Cabe notar que nesse artigo analisam-se as alterações dos projetos em seu conjunto, ou seja, não são computadas todas as emendas feitas aos projetos individualmente. Em outras palavras, se o projeto retornou com emendas, ele conta apenas uma vez na base de dados, não levando em consideração o número de emendas apresentadas nele. Desta forma, se forem apresentadas uma ou dez emendas ao mesmo projeto, ele será computado apenas uma vez. Por esse motivo, a aprovação parcial (ou rejeição parcial) das emendas e substitutivos também não levam em conta o volume de aprovações e rejeições nas emendas/substitutivos

dos projetos. Em suma, a unidade de análise utilizada foi o projeto e não o volume das alterações.

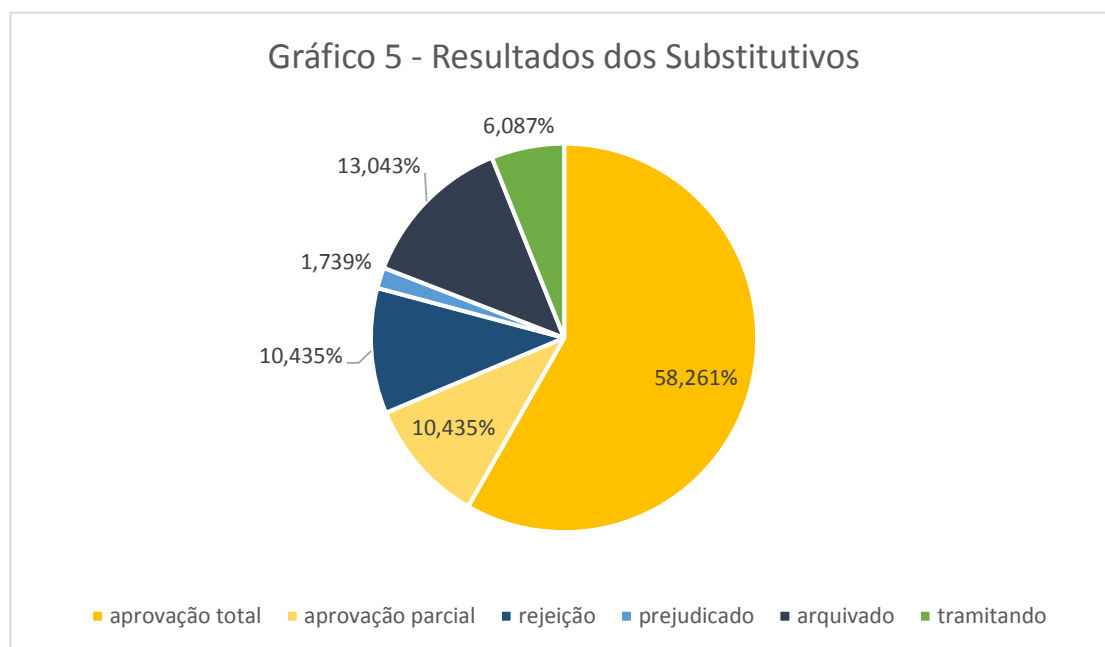
Ao se tratar dos projetos emendados, nota-se que mais da metade deles acabam sendo aprovados integralmente, ou seja, as alterações propostas pela câmara revisora são mantidas pela câmara de origem. Em 14% dos casos, há aprovação parcial, isto é, parte das emendas é incorporada e parte é descartada pela câmara de origem. O mesmo patamar é atingido pelos projetos, cuja emendas foram rejeitadas: em 14%, a câmara de origem insistiu em seu projeto original. O restante dos projetos se encontram retidos na câmara alta, seja por terem sido declarados prejudicados, ou terem ido para o arquivo por força regimental ou, ainda, se encontrarem em tramitação.



Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência.

Por fim, o gráfico 5 aponta os resultados para os substitutivos. Como apontado anteriormente, por serem alterações integrais nos projetos, seria esperado que os substitutivos encontrassem maior resistência em sua discussão na câmara de origem. Todavia, no que tange ao Senado no período analisado, isso não ocorre. São aprovados integralmente 58,3% dos substitutivos. De forma semelhante aos projetos emendados, mais da metade dos substitutivos também são incorporados pela câmara de origem. Os substitutivos aprovados parcialmente representam outros 10,4%. Também, obedecendo a um padrão semelhante ao encontrado para os projetos emendados, são rejeitados 10,4%.

As retenções também seguem padrão semelhante, sendo a diferença entre prejudicados mínima – 1,8% para os projetos emendados e 1,7% para os substitutivos. A maior diferença é sobre os projetos arquivados: um número maior de substitutivos teve esse destino – 13% contra 10,5% dos projetos emendados. Somado a isso, há também 6,1% de projetos ainda tramitando, (contra 5,3% dos projetos emendados). Levando-se em consideração que a passagem de legislaturas aproxima os projetos do arquivamento por força do regimento, podemos apontar que parcela importante desses projetos acabará tendo esse destino, reforçando o arquivamento como principal forma de retenção dos projetos em sua terceira rodada de discussão.



Fonte: elaboração própria, a partir dos Relatórios Anuais da Presidência.

Em suma, os dados aqui expostos permitem discutir o “privilegio da câmara de origem”. Mesmo que o desenho institucional deixe claro esse privilégio, a análise dos projetos em questão não permite afirmar que há uma tendência da câmara de origem em insistir em seus projetos, ignorando as alterações feitas pela câmara revisora. Desta forma, a relação que se estabelece entre as duas casas legislativas no período estudado apresenta como mais cooperativa que conflitiva. De todo modo, ainda há uma parcela de projetos que o Senado insiste em seu projeto original, e outra cujas alterações propostas pela Câmara dos Deputados são apenas parcialmente aceitas, indicando que o sistema de navette adotado apresenta características fortemente bicamerais, permitindo uma contínua discussão sobre os projetos que são analisados pelo Legislativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da revisão bibliográfica, pode-se constatar que o sistema bicameral brasileiro é forte, ou seja, conjuga simetria com incongruência. Desta forma, ambas as casas legislativas possuem poderes semelhantes para atuar no processo legislativo e adotam formas diferentes para selecionar seus membros. Nesse tipo de bicameralismo, o sistema de resolução de conflitos adotado ganha importância, uma vez que, devido a incongruência, espera-se que haja maior diferenciação nas preferências representadas em cada casa. O sistema adotado no Brasil é o de *navette*, onde um projeto passa por discussões sucessivas em ambas as casas.

Todavia, no caso brasileiro, constata-se a existência de um “privilégio da câmara de origem”, uma vez que, a partir do momento em que a câmara revisora altera um projeto, ele retorna para a câmara de origem para uma última rodada de discussão, sendo que nessa rodada, a câmara de origem pode insistir em seu projeto original, descartando as alterações da câmara revisora.

Esse trabalho buscou analisar a utilização desse “privilégio da câmara de origem” no Senado federal entre os anos de 1999 e 2014. Para isso, foram analisados todos os projetos dos senadores que retornaram para câmara alta após a revisão realizada na câmara dos deputados. A partir dos resultados da tramitação dessa última rodada na câmara de origem foi possível notar que a maior parte dos projetos emendados e dos substitutivos é aprovada. Indicando que a utilização do “privilégio da câmara de origem” não indica uma insistência unilateral dessa câmara. Pelo contrário, há uma alta taxa de aprovação das alterações realizadas em revisão.

Assim, uma parte dos projetos que retorna também atinge uma aprovação parcial, isto é, parte das emendas ou parte do substitutivo é aceita e outra parte rejeitada. Ainda aqui, não há a insistência esperada pelo “privilégio da câmara de origem”, uma vez que as alterações são parcialmente aceitas. As rejeições totais representam apenas 11,6% dos projetos. Essas rejeições significam que as alterações foram ignoradas e a câmara alta insistiu em seu projeto original: é aqui que se verifica o “privilégio da câmara de origem” de forma mais forte. Entretanto, esse resultado é pouco frequente, indicando que não há uma postura de enfrentamento entre as casas legislativas. Por fim, ainda ocorrem outros resultados que são classificados como retenções por não-decisão: prejudicados, arquivados e tramitando. Nesses casos, os projetos ficam no Senado, não seguindo para a sanção presidencial, pois não foram votados por, 1) terem cessado seu motivo (prejudicado), 2) por ter passado duas legislaturas

sem se chegar a um resultado (arquivado por força regimental) e, 3) ainda se encontram em discussão no Senado (tramitando).

Portanto, a partir dos dados levantados, pode-se notar que o “privilégio da câmara de origem” como forma de insistência no projeto original não é ativado constantemente, indicando uma maior capacidade de negociação e acordo entre as câmaras. Entretanto, isso não significa que a terceira rodada de discussão não tenha importância: nela, ainda é possível notar uma retenção de projetos e filtragem das alterações.

Por fim, notou-se que, ao contrário do esperado, os substitutivos não enfrentam maior resistência para a aprovação na câmara de origem, pelo contrário, eles apresentam uma taxa de sucesso maior que os emendados.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. **Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional Brasileiro.** DADOS vol.31 n° 1, 1988

ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. **Governabilidade e representação política na América do Sul.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004

ARAUJO, P. M. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 200. In.: LEMOS, L. **O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte.** Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

ARAÚJO, P. M. **O bicameralismo no Brasil:** argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. Política & Sociedade, v.11, n.21, 2012

BACKES, A. L. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, L. **O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte.** Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

FIGUERIEDO, A; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo multipartidário. In: SOARES, G. e RENNÓ, L. **Reforma Política: lições da história recente,** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In.: MELO, C. R. e SÁEZ, M. A. **A democracia Brasileira: Balanços e perspectivas para o século 21.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007

INÁCIO, M. Poderes de Agenda do Presidente. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

INÁCIO, M; RENNÓ, L. Estudos Legislativos. In.: INÁCIO, M e RENNÓ, L. (orgs.), **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009

LAMOUNIER, B. Brasil: Rumo ao Parlamentarismo? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **A opção Parlamentarista**. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991

LAMOUNIER, B. Parlamentarismo ou atenuação do presidencialismo: notas sobre o debate brasileiro recente. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**. n. 32. Especial, 1991a

LEMOS, L. **O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte**. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008

LINZ, J. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **A opção Parlamentarista**. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991

LINZ, J; VALENZUELA, A; (comps.) **Las crisis del presidencialismo**. 2. El caso de Latinoamérica. Madrid: Alianza Editorial, 1998

LLANOS, M. **El bicameralismo em América Latina**. **Arbeitspapier**, nº5, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg, 2002

LLANOS, M; NOLTE, D. Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. **The journal of legislative studies**, vol.9, n. 3, 2003

MAINWARING, S. **Democracia Presidencialista: O caso do Brasil**. Lua Nova nº28/29, 1993

MAINWARING, S. Multipartidism, robust federalism and presidencialism in Brazil. In: MAINWARING S. e SHUGART, M. **Presidencialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997

NEIVA, P. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso brasileiro. In: LEMOS, L. **O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte**. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

NEIVA, P. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. **Revista Sociologia e Política**, v. 19, n.39, 2011

RICCI, P. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a câmara dos deputados e o Senado Federal. In.: LEMOS, L. **O Senado Federal Brasileiros no Pós-Constituinte**. Brasília: Senado federal, Unilegis, 2008

RUBIATTI, B. C. **Sistemas bicamerais na América Latina: Argentina, Brasil e México**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

RUBIATTI, B. C. Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro. *In*: CARVALHO, V. R.; MENEZES, M. (Orgs.). **Política e instituições no Brasil**. Teresina: EDUFPI, 2015.

RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no Bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, 2017

RUBIATTI, B. C. O Senado Frente as propostas da Câmara dos deputados no Bicameralismo Brasileiro. *In*: 9º. **Congresso latino-americano de Ciência Política 2017a**

SANTOS, F. **O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003

VALENZUELA, A. **A opção Parlamentarista para a América Latina**. Lua Nova nº 24, 1991

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

RUBIATTI, B. C; ALMEIDA, P. A. P. O Destino das Emendas dos Deputados Federais aos Projetos do Senado. **Rev. FSA**, Teresina, v.15, n.4, art. 4, p. 64-81, jul./ago. 2018.

Contribuição dos Autores	B. C. Rubiatti	P. A. P. Almeida
1) concepção e planejamento.	X	
2) análise e interpretação dos dados.	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X