



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Leandro Ribeiro Simões

Relação Bicameral no Processo Legislativo Brasileiro:
Como o Senado Federal e a Câmara dos Deputados tratam
uma proposição legislativa de iniciativa da outra Casa?

Brasília
2020

Leandro Ribeiro Simões

Relação Bicameral no Processo Legislativo Brasileiro:
Como o Senado Federal e a Câmara dos Deputados tratam
uma proposição legislativa de iniciativa da outra Casa?

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo, na área de concentração Poder Legislativo.

Área de concentração: Poder Legislativo

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Brasília

2020

Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Leandro Ribeiro Simões

Leandro Ribeiro Simões

Relação Bicameral no Processo Legislativo Brasileiro:
Como o Senado Federal e a Câmara dos Deputados tratam
uma proposição legislativa de iniciativa da outra Casa?

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo, na área de concentração Poder Legislativo.

Aprovado em Brasília, em 04 de setembro de 2020 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Senado Federal

Prof. MSc. Clay Souza e Teles
Senado Federal

Relação Bicameral no Processo Legislativo Brasileiro:
Como o Senado Federal e a Câmara dos Deputados tratam uma proposição
legislativa de iniciativa da outra Casa?

Leandro Ribeiro Simões*

Rafael Silveira e Silva**

RESUMO

O Congresso Nacional brasileiro, constituído por duas câmaras, Senado Federal e Câmara dos Deputados, é resultado da adoção de um sistema bicameral forte. Seu processo legislativo é caracterizado pelo sistema de navette, em que ambas as câmaras aprovam um projeto de lei em reuniões separadas, sendo que a Casa iniciadora tem o privilégio da decisão final. É comum a afirmação de que o processo legislativo brasileiro carece de maior eficiência. Assim, esse artigo teve como objetivo principal a avaliação da atividade revisora do Senado Federal e da Câmara dos Deputados nas matérias de iniciativa da outra Casa. Nas proposições de autoria parlamentar, Senado e Câmara possuem o mesmo poder legiferante, alcançando nesse quesito uma simetria bicameral plena. É aqui que há melhores chances de se verificar o grau de atuação das duas Casas em sua atribuição de revisão. Assim, foram apurados e comparados os quantitativos dessas matérias aprovadas até o final da 55ª Legislatura e que sofreram revisão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal entre 01/02/2015 e 31/12/2019, bem como o prazo de tempo mediano necessário para essa deliberação. No recorte analisado, aferiu-se que o Senado Federal se sobressaiu à Câmara dos Deputados no desempenho desse papel constitucional de revisão das proposições parlamentares. O quantitativo de matérias de iniciativa da Câmara deliberadas pelo Senado foi, em termos absolutos e percentuais, superior ao quantitativo de matérias de iniciativa do Senado deliberadas pela Câmara. Além disso, as deliberações do Senado se deram em prazos mais curtos que os da Câmara.

Palavras-chave: Bicameralismo. Revisão. Processo Legislativo.

Data de submissão 04 de setembro de 2020

Data de aprovação 04 de setembro de 2020

Disponibilidade

* Analista legislativo/Farmácia do Senado Federal. E-mail: lsimoes@senado.leg.br

**Consultor legislativo e Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal. E-mail: rssilva@senado.leg.br

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como tema a relação bicameral no processo legislativo federal brasileiro. O enfoque se deu no exercício do papel constitucional de revisão das proposições legislativas de iniciativa parlamentar pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal durante a 55ª Legislatura.

É comum a afirmação de que o processo legislativo brasileiro carece de maior eficiência. A tramitação e a deliberação de um projeto de lei em uma Casa Legislativa geralmente requerem muito esforço e demandam muito tempo. Em tese, um projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados deveria ter sua análise priorizada pelo Senado Federal, e vice-versa, uma vez que se trata de matéria já debatida e aprimorada por um quórum amplo de parlamentares.

Muito se discute quanto à necessidade de duas Casas Legislativas, argumentando-se que um sistema unicameral geraria menos custos para o país. Cobra-se dos legisladores uma maior eficiência no processo legislativo brasileiro.

Diante disso, questiona-se: Senado Federal e Câmara dos Deputados têm se dedicado da mesma forma à análise das proposições de iniciativa da outra Casa? As proposições de iniciativa de uma Casa Legislativa estão sendo deliberadas, seja para sua aprovação ou rejeição, pela outra Casa, ou apenas permanecem “engavetadas”? As duas Casas exercem de fato o papel revisor lhes incumbido pela Constituição no processo legislativo de autoria parlamentar?

Para responder a essas questões, buscou-se analisar os quantitativos, em números absolutos e percentuais, de matérias de iniciativa parlamentar aprovadas numa Casa e que foram concluídas na outra, considerando-se a sua classificação quanto ao tema e ao tipo de norma gerada ou modificada por elas. A identificação do tipo de deliberação dada pela Casa revisora; do prazo necessário para essa deliberação; do número de proposições que permaneciam sem revisão em cada Casa até 31/12/2019; bem como das proposições concluídas de forma mais rápida no período estudado também foram objetos deste estudo.

A seguir será feita uma breve exposição acerca do tema bicameralismo e descrever-se-á a metodologia do estudo. Nas próximas seções, serão apresentados e discutidos os resultados encontrados, bem como a conclusão do trabalho.

1.1 Referencial Teórico

O Congresso Nacional brasileiro, constituído por duas câmaras, Senado Federal e Câmara dos Deputados, é resultado da adoção do sistema bicameral como forma de organização do Poder Legislativo, assim como ocorre na maioria dos países federados (MARQUES, 2012).

Houve uma tendência nos últimos anos do século XX para a adoção de sistemas unicamerais por países europeus (TATSIY e SEROHINA, 2018). Aproximadamente 31 Estados em todo o mundo aboliram suas segundas câmaras nesse período (COAKLEY, 2014). Efeito semelhante foi observado em países latino-americanos na segunda metade do século XX, especialmente naqueles cuja democracia não se encontrava bem consolidada. Outros países da América Latina promoveram alterações que afetaram de certo modo os seus sistemas bicamerais (LLANOS e NOLTE, 2003).

Entretanto, no início deste século, houve uma nova onda de retomada do bicameralismo (SÁENZ ROYO, 2017). Entre 1996 e 2012, 28 Estados constituíram suas segundas câmaras legislativas, enquanto apenas nove se moveram na direção contrária (COAKLEY, 2014). Atualmente, de acordo com a União Interparlamentar, do total de 193 países, 79 (40,93%) possuem seus sistemas parlamentares bicamerais e 114 (59,07%) unicamerais (IPU, 2020).

Os países democráticos que possuem grande heterogeneidade social e grande extensão territorial demandam por distintas arenas de representação, para que os diversos interesses sociais-regionais sejam representados e controlados (ARAÚJO, 2017). Logo, Estados que adotam o sistema federalista tendem a ser bicameralistas, de forma a assegurar a sua integridade e a autonomia de seus entes federados, desde que suas câmaras altas possuam poderes consistentes no processo legislativo (POPELIER, 2018). Apesar da existência majoritária de sistemas unicamerais no mundo, dentre os países que adotam o sistema federalista, predomina-se o bicameralismo (MARQUES, 2012). Geralmente os países mais populosos tendem a adotar o bicameralismo, sendo a China exceção à regra (PASSAGLIA, 2018). O continente americano é uma das regiões do mundo com maior densidade relativa de sistemas bicamerais (REYNOSO, 2010).

A existência da Segunda Casa se justifica pela proteção das minorias contra as maiorias no sistema democrático. Além disso, proporciona maior qualidade e maior estabilidade ao processo legislativo, com a produção de leis revisadas, otimizadas e mais estáveis (MARQUES, 2012).

No caso brasileiro, classicamente, a Câmara dos Deputados, ou câmara baixa, é a Casa da representação popular, enquanto o Senado Federal, ou câmara alta, é a Casa de representação das Unidades da Federação: Estados e Distrito Federal (MARQUES, 2012). A Constituição Federal estabelece que o número de parlamentares para a composição da Câmara dos Deputados se dá de forma proporcional à população de cada Estado e do Distrito Federal, enquanto o Senado é composto por três parlamentares de cada uma dessas unidades (BRASIL, 1988). Logo, a composição do Senado Federal é um forte mecanismo de proteção dos interesses das minorias, referindo-se aqui, aos habitantes dos estados menos populosos, que possuem a representação igual à dos estados mais populosos nessa Casa (MARQUES, 2012).

A deliberação por uma segunda câmara propicia maior tempo de reflexão para avaliação de propostas, com ajuste e aperfeiçoamento de projetos. Isso tende a melhorar as decisões políticas, pois as matérias são escrutinadas por um número maior de legisladores, que apresentam perfis diferentes. Além disso, diante do fato de haver uma segunda avaliação, independente e autônoma, a Casa iniciadora tende a desempenhar melhor suas funções. Logo, busca-se a decisão mais acertada dentro de um contexto político e a representação se torna mais plural (ARAÚJO, 2017). Alguns Estados cujos membros de suas segundas câmaras não são representantes regionais, incluindo aqueles unitários, ou seja, não federalistas, justificam a existência de seus Senados por esses serem órgãos de caráter mais técnico, consultivo e pela necessidade de deliberações mais maduras (SÁENZ ROYO, 2017).

Tsebelis e Money (1997) atribuem aos sistemas bicameralistas duas funções primordiais: a função de eficiência e a função política. Para a primeira entende-se a

necessidade de desenvolvimento de políticas mais adequadas, com debates mais maduros para a elaboração das leis. Para a segunda, entende-se a necessidade de concessões e acordos para que haja um consenso na tomada de decisão (CARNEVALLI, 2019).

A existência de uma segunda câmara contribui para o sistema de freios e contrapesos, com a redução da concentração do poder em apenas uma Casa, o que dificulta a possibilidade de manipulação de todo o Legislativo pelo Executivo (POPELIER, 2018). É interessante notar que na história do Brasil houve dois momentos em que houve uma maior limitação das competências do Senado Federal: durante o governo getulista no Estado Novo e durante o Regime Militar, ambos caracterizados pelo enfraquecimento democrático do país (MARQUES, 2012).

Uma característica de um bicameralismo forte consiste no poder de veto de uma câmara sobre a outra, impedindo a tomada de decisão unilateral e a repentina mudança de políticas públicas implementadas a cada eleição. Há a necessidade de maior consenso entre múltiplas maiorias para a implementação de políticas, sendo produzidos resultados legislativos mais estáveis (OLIVEIRA, 2018; VATTER, 2005). Também a estabilidade governamental tende a ser maior quando duas, e não apenas uma câmara, participam de um processo de *impeachment*, por exemplo (TATSIY e SEROHINA, 2018).

Para Neiva (2011), o federalismo é um ponto forte para a adoção do bicameralismo. Entretanto, o quão forte será a segunda câmara depende muito mais do sistema de governo adotado: o presidencialismo. Ao contrário do sistema parlamentarista, no presidencialismo há uma grande separação entre os poderes Executivos e Legislativo. Um Senado forte facilitaria o controle do Executivo de forma que a figura do presidente não obtivesse poderes supremos, controlando-o direta e indiretamente. Daí derivam certas funções dos Senados: aprovação de autoridades indicadas pelo Presidente, poder para destituí-las, interferência em políticas monetária e externa, dentre outras.

Considera-se forte o sistema bicameral brasileiro, pois esse é simétrico e incongruente, de acordo com os critérios adotados por Lijphart (1999) e estudos realizados por Llanos e Nolte (2003) e Reynoso (2010). Existe distribuição simétrica, ou seja, equilibrada, do poder político entre as duas câmaras, quando se observam as prerrogativas e funções de cada Casa. Além disso, ambas possuem seus componentes legitimamente eleitos de forma direta (ARAÚJO, 2012; TATSIY e SEROHINA, 2018). Se existe alguma vantagem na atividade legiferante conferida à Câmara dos Deputados, conforme discutido mais adiante, o Senado Federal possui competências exclusivas, como, por exemplo, a autorização de nomeações efetuadas pelo Poder Executivo e o julgamento de autoridades (ARAÚJO, 2012).

A incongruência se fundamenta na contribuição diferenciada que uma Casa tende a realizar em relação a outra nas decisões legislativas. De forma prática, quanto mais diferenciadas as regras de acesso às Casas Legislativas, mais diferenciados tenderão a ser seus integrantes e, conseqüentemente, sua atuação política. No Brasil, encontram-se presentes todos os elementos que contribuem para a incongruência do sistema bicameral, pois existe disparidade entre as duas câmaras quanto a seus: sistemas eleitorais; tamanhos; requisitos para candidatura e

duração dos mandatos de seus componentes; e padrões de renovação (ARAÚJO, 2012). Alguns desses elementos são exemplificados no **Quadro 1**.

Quadro 1 – Exemplificação da incongruência no bicameralismo brasileiro

Variável	Senado Federal	Câmara dos Deputados
Número de vagas	81	513
Sistema eleitoral	Majoritário	Proporcional
Tipo de lista	Um ou dois candidatos	Lista aberta
Idade mínima exigida para candidatura	35 anos	21 anos
Duração do mandato	Oito anos	Quatro anos
Renovação eleitoral	Parcial	Total
Regras para suplência	Nomeação	Lista de espera

Fonte: Adaptado de ARAÚJO, 2012.

O processo legislativo brasileiro é caracterizado pelo sistema de navette, em que ambas as câmaras aprovam um projeto de lei em reuniões separadas. Essa configuração favorece a não prevalência de uma câmara sobre a outra, fortalecendo a relação bicameral. Dessa forma, o processo legislativo brasileiro segue, de forma abreviada, o seguinte rito: 1) deliberação pela Casa iniciadora; 2) Análise pela Casa revisora, caso tenha sido aprovado na primeira Casa; 3) Seguimento para a sanção presidencial, caso tenha sido aprovado também na segunda Casa ou retorno para a Casa iniciadora, caso haja alteração do texto original pela segunda Casa. A Casa iniciadora, portanto, tem o privilégio da decisão final a respeito do texto que permanecerá no Projeto, pois pode acatar ou rejeitar as alterações realizadas pela Casa revisora. Entretanto, caso a Casa revisora rejeite o projeto de lei, esse será arquivado, independentemente da vontade da Casa iniciadora (RUBIATTI, 2017).

As proposições legislativas originadas do Poder Executivo, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores sempre são apresentadas à Câmara dos Deputados, segundo o artigo 64 da Constituição. Portanto, nessas matérias a Câmara dos Deputados terá a vantagem de moldar a matéria, ao iniciar sua análise e dar o seu aval final, cabendo ao Senado apenas a revisão, cujas alterações poderão ser acatadas ou rejeitadas pela Câmara (ARAÚJO, 2012). Na tramitação de projetos de leis orçamentárias, cuja iniciativa cabe ao Executivo, Câmara e Senado deliberam em sessões conjuntas, sendo as suas votações apuradas separadamente. Nesse caso, as duas câmaras possuem igual poder para deliberação (BACKES, 1999).

Nos Projetos de lei de iniciativa parlamentar, a Casa à qual pertence o autor (ou autores) será sempre a iniciadora, enquanto a outra Casa será sempre a revisora. Dessa forma, nesse tipo de Projeto, Senado e Câmara possuem o mesmo poder legiferante, alcançando nesse quesito uma simetria bicameral plena (ARAÚJO, 2012; RUBIATTI, 2017).

Apesar de justificável, o sistema legislativo dual apresenta algumas desvantagens em relação ao unicameralismo, tais como um maior tempo para votação de matérias importantes e um maior custo, o que talvez acarrete uma menor eficiência do processo legislativo brasileiro (ARAÚJO, 2014; MARQUES, 2012; PASSAGLIA, 2018). Alguns estudos já apontaram o Congresso Brasileiro como sendo um dos mais caros do mundo (ARAÚJO, 2014; MARQUES, 2012).

Os defensores do unicameralismo apontam que uma única câmara favorece mais o *accountability* dos legisladores, o acompanhamento dos representantes pelos seus representados. Além disso, os legisladores de uma única câmara teriam maior seriedade e compromisso no desempenho de suas atividades, visto que não haveria possibilidade de sua revisão por outros legisladores. (TODD, 1999).

A crescente produção acadêmica acerca das câmaras do Congresso Nacional, em separado, ou seja, versando apenas sobre a Câmara ou o Senado, não aprofundam a questão das arenas decisórias entrelaçadas, encadeadas e interdependentes do bicameralismo brasileiro, bem como os motivos que o justificam. Senado e Câmara fazem parte de uma mesma estrutura legislativa bicameral (ARAÚJO, 2012). Entender a estrutura do Poder Legislativo é muito relevante no estudo de um sistema político (ARAÚJO, 2014).

Inácio e Rennó (2009) mapearam a produção acadêmica de estudos sobre o Poder Legislativo no Brasil entre os anos 1960 e 2008. Os três grandes temas mais estudados foram os debates sobre partidos políticos (22%), reeleição de legisladores (20%) e relação Executivo-Legislativo (17%). Apenas 4% dos estudos se referiram à produção legislativa e ínfimos 2% se referiram ao processo legislativo.

Geralmente, os estudos sobre o processo legislativo brasileiro se preocupam mais com a relação executivo-legislativo. Nesse caso, a Câmara dos deputados possui vantagem em sua atividade legiferante: o poder de dar a palavra final nas proposições não parlamentares. Logo, apenas se estuda o papel revisor do Senado: se ele aprova ou rejeita as proposições advindas da Câmara (GOMES, 2011; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996).

Rubiatti (2017) realizou um estudo sobre a revisão dos Projetos de lei de autoria de deputados pelo Senado, sem se preocupar com a relação inversa.

Oliveira (2018) estudou o papel revisor de ambas as Casas em todos os Projetos de lei ordinária apresentados durante a 54ª Legislatura, fazendo também um recorte para aqueles de origem parlamentar. Nesse caso, o autor concluiu que havia uma similaridade na função revisora quanto à taxa de aprovação de projetos de origem da outra Casa entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. Entretanto, o autor não analisou a taxa de deliberação, pois não incluiu a rejeição como possibilidade de decisão. Além disso, os percentuais aprovados em cada Casa revisora tiveram como base os números de projetos totais apresentados em cada Casa, ou seja, até mesmo aqueles que não foram aprovados na Casa iniciadora e que nem foram enviados à Casa revisora.

1.2 Metodologia

Por meio dos sítios eletrônicos do Senado Federal¹ e da Câmara dos Deputados², foram levantadas todas as proposições legislativas que passaram por deliberação conclusiva, seja pelo Plenário ou por Comissões, em cada uma das Casas, no período da 55ª Legislatura, ou seja, entre 01/02/2015 e 31/01/2019. Compuseram o estudo não somente as matérias autuadas durante a 55ª Legislatura,

¹<http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fpainel%20legisl ativo.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true>

²<https://www.camara.leg.br/transparencia/resultados-legislativos>

mas também as que foram iniciadas anteriormente e que receberam uma deliberação conclusiva no período citado. Tal deliberação englobou tanto a aprovação na Casa iniciadora quanto a decisão, seja qual for, na Casa revisora. Não foram incluídas no estudo as decisões da Casa iniciadora acerca de emendas ou substitutivos gerados pela Casa revisora.

A fim de se minimizarem quaisquer influências de atores externos na relação bicameral, excluíram-se todas as proposições cuja iniciativa não fosse parlamentar. No Presidencialismo de coalizão vigente no país, por exemplo, é comum o apoio de parlamentares para uma maior celeridade e aprovação de proposições do Poder Executivo, que detém o controle dos recursos públicos (emendas orçamentárias, por exemplo). Além disso, essas proposições sempre são iniciadas na Câmara dos Deputados, cabendo ao Senado o papel revisor.

Não há distinção quanto à atividade revisora exercida pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, na deliberação de propostas de autoria parlamentar. Logo, apenas as matérias com esse tipo de iniciativa foram elencadas para o estudo.

Excluíram-se também os Projetos de Decretos Legislativos, uma vez que a sua maioria tratava de atos de concessão ou renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão. Logo, sua tramitação se deu de forma simplificada, não servindo de parâmetro para a análise proposta por esse estudo. Sendo assim, compuseram a base de dados as Propostas de Emenda à Constituição, os Projetos de Lei Complementar e os Projetos de Lei Ordinária; todos de iniciativa parlamentar.

As proposições que foram rejeitadas ainda na Casa iniciadora, ou seja, que não foram aprovadas na Casa de origem, também foram descartadas, visto que não passaram sob o crivo da Casa revisora.

Além da classificação das proposições segundo os tipos de normas às quais elas se propunham a originar ou modificar, isto é, Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Lei Complementar ou Projetos de Lei Ordinária; utilizou-se também a classificação quanto ao seu eixo temático, de acordo com o sítio eletrônico do Senado Federal: “Administrativo”, “Econômico”, “Honorífico”, “Jurídico” ou “Social”. Quanto às subdivisões dessas categorias elencadas no sítio do Senado, esse estudo se preocupou em analisar apenas algumas das subcategorias dos eixos “Jurídico” e “Social”, dados a sua maior diversidade e seus impactos provocados na sociedade: “Jurídico – Defesa do consumidor”; “Jurídico - Direito civil e processual civil”; “Jurídico – Direito eleitoral ou direitos políticos” (englobando “Jurídico - Direito eleitoral e partidos políticos” e “Jurídico - Direitos políticos, nacionalidade e cidadania”); “Jurídico - Direito penal e processual penal”; “Jurídico – Segurança pública”; “Social – Direitos humanos e minorias”; “Social – Educação”; “Social – Família, proteção a crianças, adolescentes, mulheres e idosos”; “Social – Saúde”; e “Social – Trabalho e emprego”.

Para cada proposição que compôs o banco de dados, obteve-se a sua data de protocolo, isto é, a data de iniciação da matéria, e a data da sua aprovação na primeira Casa (Casa iniciadora). Para a data de aprovação, apontou-se o dia da sessão de deliberação no Plenário da Casa ou ainda, caso a decisão final tenha se dado via Comissões, ou seja, de forma conclusiva/tempestiva, a data em que se findou o prazo para apresentação de recurso para apreciação pelo Plenário. Em alguns casos, em que se observou a apresentação de recurso, considerou-se a data

em que houve deliberação para a retirada do recurso. A diferença entre a data de aprovação e a data de protocolo possibilitou o cálculo do tempo necessário, em dias ou anos, para aprovação da matéria na Casa iniciadora. Não foram considerados os prazos de cunho administrativo; apenas os que foram de fato necessários para as tomadas de decisão política. Para as propostas que foram aprovadas no mesmo dia em que foram protocoladas, considerou-se um dia como prazo para sua aprovação.

Dessa forma foram apurados e comparados os quantitativos de matérias aprovadas em caráter inicial na Câmara dos Deputados e no Senado Federal durante o período da 55ª Legislatura, bem como prazo de tempo mediano necessário para essa deliberação. Essa análise se deu também quanto ao tipo de norma gerada/modificada pelas proposições e quanto à classe temática das proposições.

Compilou-se o prosseguimento de cada uma dessas proposições na Casa revisora, ou seja, na segunda Casa: a aprovação da matéria sem alterações que gerassem a necessidade de seu retorno à Casa iniciadora; a aprovação com alterações, ou seja, com emendas quanto ao mérito ou substitutivos, sendo, portanto, remetidas novamente à primeira Casa; a não aprovação, isto é, a sua rejeição ou sua declaração de prejudicialidade; ou ainda a sua permanência em tramitação, sem conclusão na Casa revisora. Tomou-se como limite para averiguação da decisão tomada pela Segunda Casa a data de 31/12/2019.

A data de decisão na Casa revisora foi aferida utilizando-se os mesmos parâmetros para aferição da data de aprovação na Casa iniciadora. A diferença entre essas permitiu o cálculo do prazo necessário, em dias ou anos, para decisão na Casa revisora.

Dessa forma foram apurados e comparados os quantitativos de matérias aprovadas até o final da 55ª Legislatura e que sofreram revisão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal entre 01/02/2015 e 31/12/2019, bem como o prazo de tempo mediano necessário para essa deliberação. Essa análise se deu também quanto ao tipo de norma gerada pelas proposições e quanto à classe temática das proposições. Além disso, comparou-se o tipo de deliberação, ou seja, os percentuais de proposições aprovadas com e sem alterações ou ainda rejeitadas pela Casa revisora.

Propôs-se uma divisão das proposições numa escala de tempo necessário para a sua revisão a fim de se compararem os percentuais de matérias de cada Casa que demandaram mais ou menos tempo para sua deliberação. Isso permitiu ainda a análise dos temas revisados com maior ou menor prioridade em cada Casa.

Calculou-se o índice “A” para cada matéria com revisão concluída no período analisado. A razão do “Tempo necessário para revisão” sobre o “Tempo necessário para aprovação na Casa iniciadora” serviu de comparação entre os prazos de trabalho das duas Casas sobre uma mesma matéria. Quanto menor o valor desse índice, mais rápida foi a tramitação da matéria na Casa revisora em relação à Casa iniciadora.

Somando-se o tempo para aprovação na Casa iniciadora e o tempo para a revisão na segunda Casa de todas as matérias que tiveram revisão concluída no período proposto, foi possível ainda verificar quais as proposições do recorte que foram concluídas com maior ou menor agilidade.

Compararam-se os quantitativos de proposições aprovadas em cada Casa durante a 55ª Legislatura e que até o fim do ano de 2019 ainda não possuíam revisão concluída. Para essas, a diferença entre a data limite de 31/12/2019 e a data de aprovação na Casa iniciadora foi utilizada para se calcular o prazo em que uma matéria permanecia sem conclusão na Casa revisora, obtendo-se também o prazo de tempo mediano dessas proposições em cada Casa. Além disso, para essas proposições não concluídas, verificaram-se os seus percentuais em cada Casa que permaneciam com ou sem qualquer parecer aprovado em alguma Comissão.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Aprovação de proposições pela Casa Iniciadora

No decorrer da 55ª Legislatura, o Senado Federal aprovou 472 proposições legislativas de sua autoria, enquanto a Câmara dos Deputados deliberou favoravelmente sobre 571 proposições de sua própria iniciativa.

Dentre as proposições do Senado Federal, 298 (63,14%) foram protocoladas dentro do período da 55ª Legislatura, enquanto 174 (36,86%) iniciaram em Legislaturas anteriores. O prazo para aprovação das proposições variou de um a 4.080 dias (11,2 anos) desde o seu protocolo, sendo a mediana igual a 531 dias (1,4 ano).

Do total de proposições aprovadas, 24 (5,08%) consistiam em Propostas de Emenda à Constituição, 33 (7,0%) de Projetos de Lei Complementar e 415 (87,92%) de Projetos de Lei Ordinária. De acordo com a classificação temática utilizada no sítio eletrônico do Senado Federal, apurou-se que a maioria das proposições, 180, ou seja 38,14% do total, se enquadrava na categoria “Social”, enquanto a minoria, 28, ou seja 5,93%, pertencia à categoria “Honorífico”. Dentre as subcategorias, a maior parcela das proposições, 39 (8,26%) se tratava do tema “Social – Saúde”. Ressalta-se que Marques (2012) já havia aferido que a maior parcela de proposições de autoria de senadores em exercício entre 2003 e 2010 pertenciam à temática social: 48,4%.

Para as proposições aprovadas na Câmara dos Deputados, observou-se que 261 (45,71%) foram protocoladas no período da 55ª Legislatura, enquanto 310 (54,29%) iniciaram em Legislaturas anteriores. O prazo para aprovação das proposições variou de 0 a 8.035 dias (22 anos) desde o seu protocolo, sendo a mediana igual a 1.016 dias (2,8 anos).

Do total de proposições aprovadas, sete (1,22%) consistiam em Propostas de Emenda à Constituição, 13 (2,28%) de Projetos de Lei Complementar e 551 (96,50%) de Projetos de Lei Ordinária. Utilizando a mesma classificação temática empregada para as proposições do Senado, verificou-se que também na Câmara o eixo “Social” foi o que teve mais proposições aprovadas: 174 (30,47%). Entretanto, não houve coincidência na categoria com menor número de aprovações, uma vez que na Câmara foi a “Administrativo”, com apenas 24 (4,20%) proposições. Para as subcategorias, a mais representativa foi a “Honorífico – Homenagem cívica”, com 79 - 13,84% do total de proposições aprovadas. A **Tabela 1** aponta a distribuição de proposições por categorias temáticas aprovadas em cada Casa durante a 55ª Legislatura.

O número de proposições de sua própria iniciativa aprovadas na Câmara foi maior que o do Senado, sendo que esse aprovou mais propostas protocoladas durante a 55ª Legislatura do que as iniciadas em Legislaturas anteriores, o que difere da Câmara.

Tabela 1 – Proposições de sua própria iniciativa aprovadas em cada Casa Legislativa durante a 55ª Legislatura segundo suas categorias temáticas

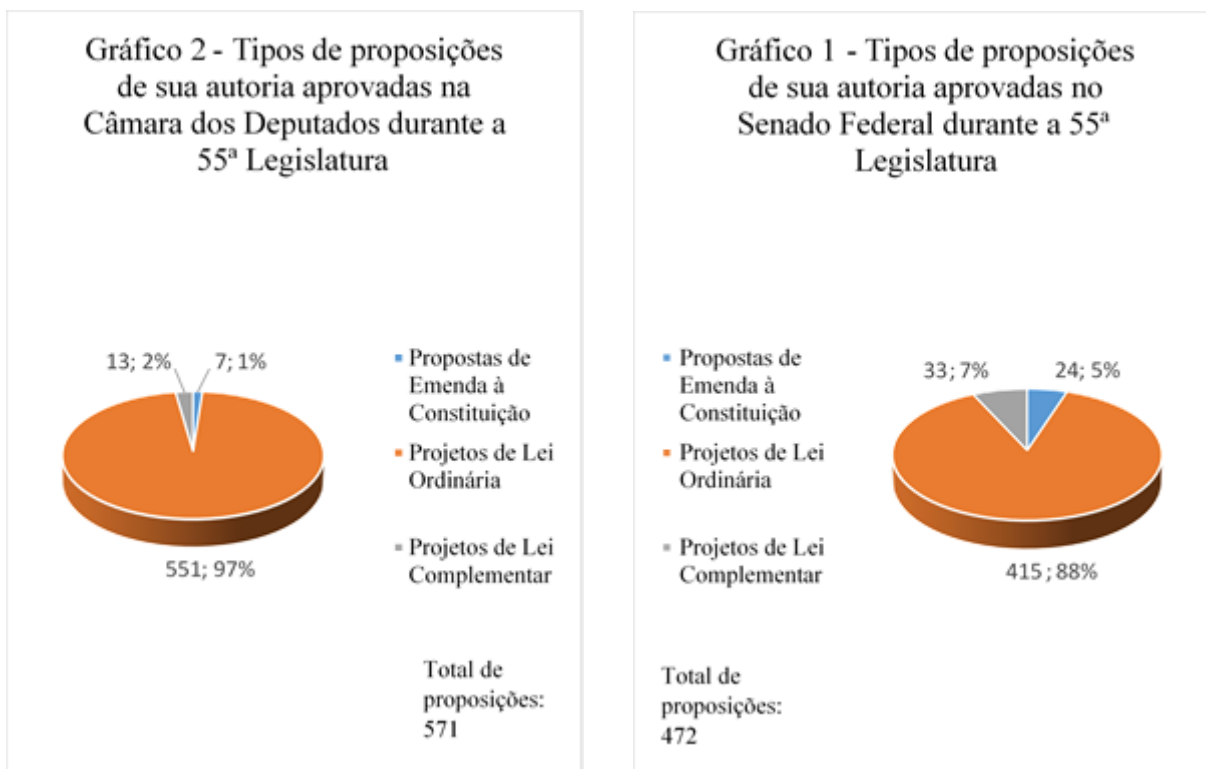
Eixo (categoria)	Subcategoria	Câmara dos Deputados		Senado Federal	
Administrativo	-	24 (4,20%)		49 (10,38%)	
Econômico	-	81 (14,19%)		93 (19,70%)	
Honorífico	-	126 (22,07%)		28 (5,93%)	
Jurídico	Defesa do consumidor	30 (5,25%)		27 (5,72%)	
	Direito civil e processual civil	60 (10,51%)		21 (4,45%)	
	Direito eleitoral e partidos políticos ou Direitos políticos	5 (0,88%)	166 (29,07%)	25 (5,3%)	122 (25,85%)
	Direito penal e processual penal	25 (4,38%)		23 (4,87%)	
	Segurança pública	12 (2,10%)		16 (3,39%)	
	Outros*	34 (5,96%)		10 (2,12%)	
	Trabalho e emprego	39 (6,83%)		19 (4,02%)	
	Saúde	31 (5,43%)		39 (8,26%)	
Social	Família, proteção a crianças, adolescentes, mulheres e idosos	25 (4,38%)	174 (30,47%)	27 (5,72%)	180 (38,14%)
	Educação	24 (4,20%)		28 (5,93%)	
	Direitos humanos e minorias	6 (1,10%)		16 (3,39%)	
	Outros**	49 (8,52%)		51 (10,81%)	
Total		571 (100%)		472 (100%)	

*Inclui: “Relações internacionais”; “Direito aeronáutico e direito espacial”; “Direito marítimo”; “Direito comercial e econômico”; “Defesa nacional e forças armadas”; “Processo legislativo” e “Trânsito”.

**Inclui: “Assistência social”; “Arte e cultura”; “Ciência, tecnologia e informática”; “Comunicações”; “Desenvolvimento social e combate à fome”; “Desporto e lazer”; “Meio ambiente” e “Previdência social”.

Observa-se também que as proposições que exigem maiores esforços para sua aprovação (Propostas de Emenda à Constituição e Projetos de Lei Complementar) foram, tanto em números absolutos, quantos percentuais, mais aprovadas no Senado que na Câmara. Para Araújo (2010), o reduzido tamanho do Senado em relação à Câmara o favorece a formar as maiorias – absolutas ou qualificadas – necessárias à aprovação das propostas mais complexas.

Os Projetos de Lei Ordinária, menos complexos que os demais, tiveram um número maior de aprovação na Câmara. Isso pode explicar em parte o maior número de aprovação de proposições próprias na Câmara em relação ao Senado. Os **Gráficos 1 e 2** apontam a distribuição de proposições de sua autoria aprovadas em cada Casa na 55ª Legislatura segundo os tipos de normas por elas geradas ou modificadas.



Outra possível justificativa para um maior número global de aprovação de proposições na Câmara em relação ao Senado seria uma maior participação de matérias de um eixo temático tradicionalmente mais simples para sua aprovação naquela Casa. De acordo com a **Tabela 1**, o tema “Honorífico” na Câmara fez 22,07% do total de proposições aprovadas, ou seja, 126 proposições. No Senado essas foram apenas 28, ou seja, 5,93% do total de proposições aprovadas.

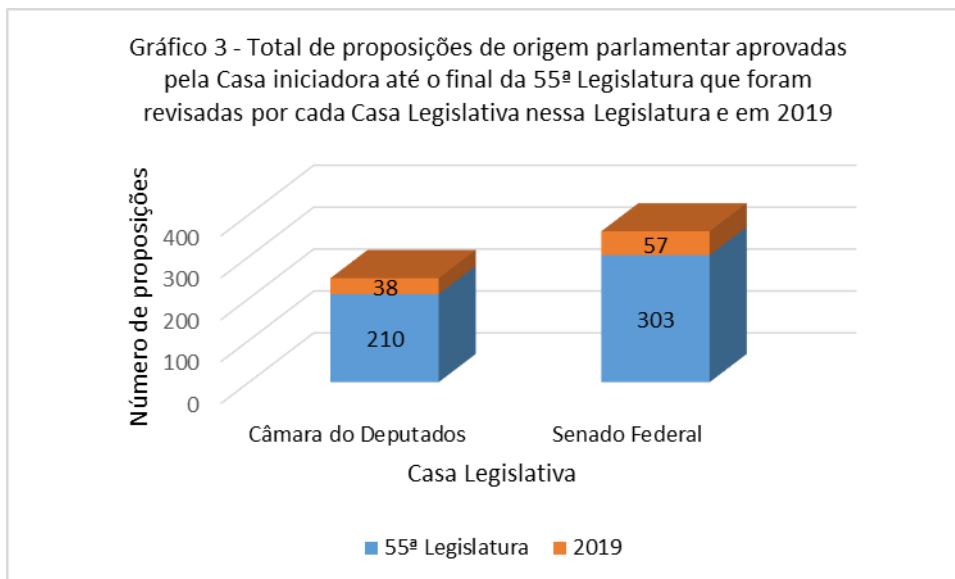
2.2 Proposições revisadas em cada Casa

A Câmara dos Deputados deliberou, conclusivamente, como Casa revisora na 55ª Legislatura, sobre 210 matérias de iniciativa do Senado Federal, iniciadas nessa e em outras Legislaturas anteriores. No primeiro ano de 56ª Legislatura, ou seja, em 2019, houve deliberação de mais 38 advindas de Legislaturas anteriores, totalizando 248 matérias no período analisado.

O Senado Federal concluiu a revisão de 360 matérias originadas e aprovadas na Câmara até a 55ª Legislatura, sendo 303 durante essa Legislatura e 57 no início da 56ª Legislatura, ou seja, até 31/12/2019.

O **Gráfico 3** expõe o quantitativo total de proposições de iniciativa parlamentar revisada por cada Casa durante a 55ª Legislatura e no primeiro ano da

56ª Legislatura. O Senado Federal revisou 112 proposições a mais que a Câmara dos Deputados. O número é 45,16 % maior.



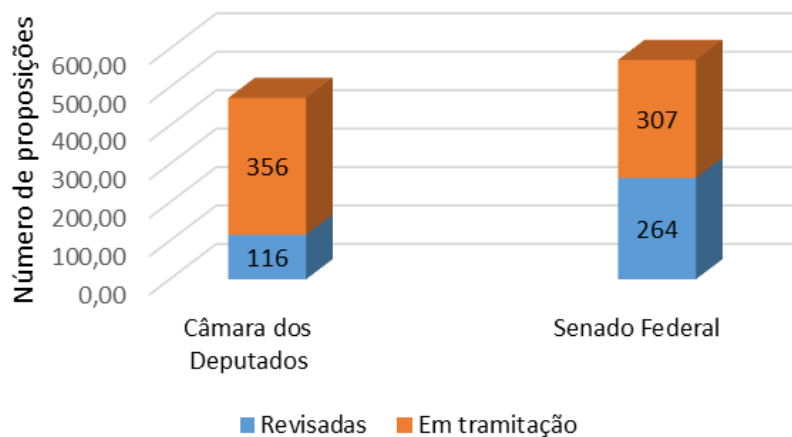
Entretanto, conforme já discutido, o número de proposições de sua própria autoria aprovado na Casa iniciadora na 55ª Legislatura foi mais elevado na Câmara em relação ao Senado: 571 contra 472. Tal fator poderia explicar o maior trabalho de revisão a ser realizado pelo Senado em relação à Câmara. Logo, faz-se necessária a avaliação do trabalho de revisão delimitando-se um número de proposições de determinado período, buscando-se o percentual de deliberação promovido por cada Casa.

Assim, se consideradas apenas as 472 proposições aprovadas pelo Senado na 55ª Legislatura, obtêm-se que a Câmara cumpriu o seu papel revisor em 24,58% dessas, ou seja, 116 proposições. O restante das proposições, ou seja, 356 (75,42%), permaneceram em tramitação até o final do ano de 2019.

Da mesma forma, analisando-se apenas as 571 proposições que a Câmara dos Deputados aprovou na 55ª Legislatura, o Senado revisou 264 (46,23%), permanecendo 307 (53,77%) em tramitação em 31/12/2019.

Portanto, de acordo com os critérios utilizados, demonstrou-se que, em termos absolutos, o número de proposições revisadas pelo Senado (264) é superior ao da Câmara (116), seguindo a lógica do número de proposições remetidas de uma Casa para a outra. Entretanto, em termos percentuais, observa-se a desigualdade do trabalho revisor desempenhado por cada Casa: enquanto o Senado revisou 46,23% das matérias de iniciativa da Câmara, essa deliberou sobre 24,58% das matérias de origem do Senado. O **Gráfico 4** compara o trabalho de revisão entre Câmara e Senado das proposições que tiveram aprovação inicial durante a 55ª Legislatura.

Gráfico 4 - Comparação entre o número de proposições aprovadas inicialmente na 55ª Legislatura que foram revisadas ou ainda permaneciam em tramitação em cada Casa em 31/12/2019



Os trabalhos de aprovação inicial de matérias de sua própria autoria e de revisão de matérias iniciadas na Casa concorrente ocorrem em paralelo, sem distinção de período, tanto na Câmara quanto no Senado. As diferenças observadas nos quantitativos de matérias deliberadas entre esses dois entes sugere que, no período analisado, a Câmara dos Deputados priorizou mais o trabalho de aprovação inicial de suas proposições, ou seja, daquelas de sua autoria, do que o trabalho de revisão das proposições advindas do Senado Federal.

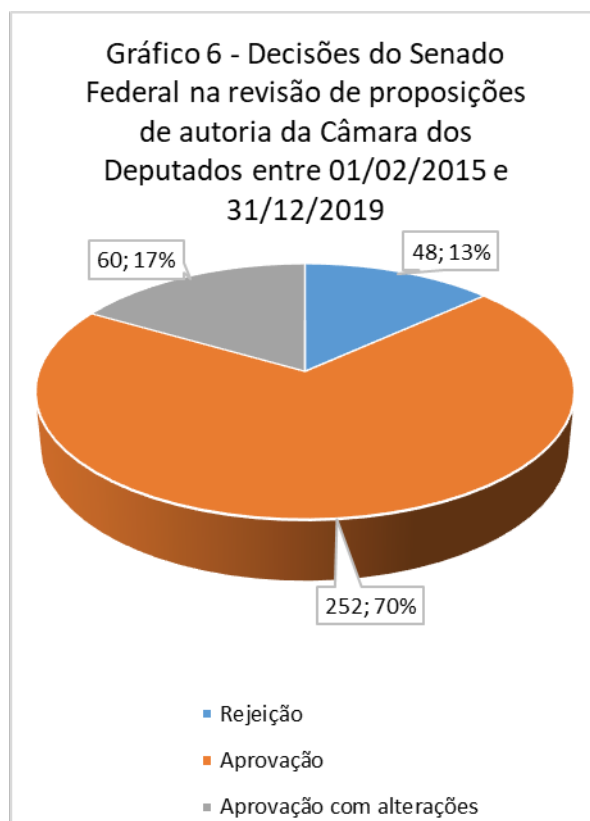
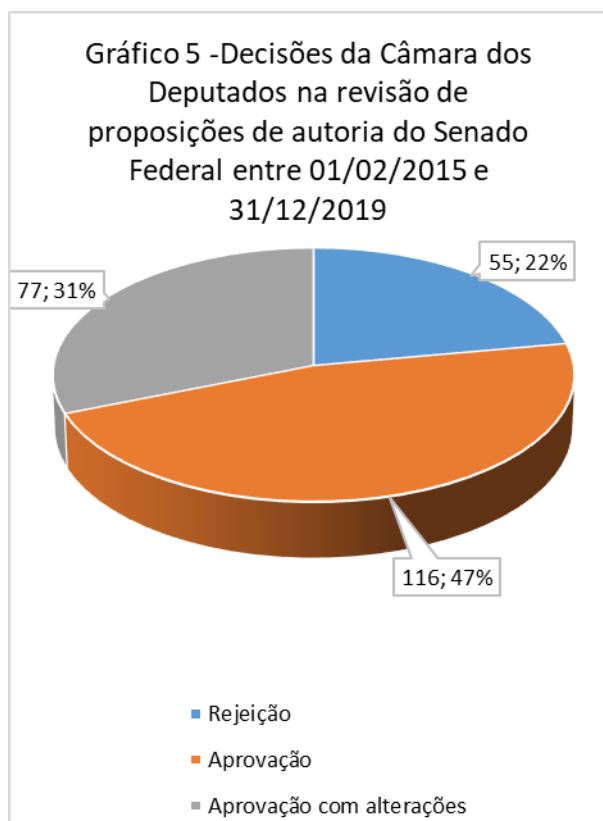
Considerando novamente as 248 matérias de autoria do Senado revisadas pela Câmara entre 01/02/2015 e 31/12/2019, a decisão tomada foi:

- Pela sua rejeição ou declaração de sua prejudicialidade para 55 (22,18%) matérias;
- Pela sua aprovação sem a necessidade de seu retorno ao Senado para 116 (46,77%) matérias;
- Pela sua aprovação com alterações, ou seja, com apresentação de emendas ou substitutivos, levando-as de volta ao Senado Federal, para 77 (31,05%) matérias.

Considerando todas as matérias de autoria da Câmara revisadas pelo Senado entre 01/02/2015 e 31/12/2019, ou seja, para as 360 proposições, encontramos as seguintes decisões:

- 48 (13,33%) foram rejeitadas ou declaradas prejudicadas;
- 252 (70,0%) foram aprovadas sem a necessidade de seu retorno à Câmara dos Deputados;
- 60 (16,67%) foram aprovadas com apresentação de emendas ou substitutivos, sendo devolvidas à Câmara dos Deputados.

Os **Gráficos 5 e 6** apontam as decisões tomadas por Câmara e Senado no seu trabalho de revisão de proposições de origem parlamentar entre 01/02/2015 e 31/12/2019.



A Câmara dos Deputados aprovou 77,82% das matérias protocoladas por senadores, enquanto o Senado Federal aprovou 86,67% das matérias iniciadas por deputados federais. Logo, em seu trabalho de revisão, os senadores acataram mais as decisões da Câmara que os deputados federais em relação às deliberações do Senado. Isso fica mais claro na apresentação de emendas que geraram a necessidade de retorno das proposições à sua Casa de origem: enquanto o Senado modificou 16,67% das proposições que recebeu, a Câmara procedeu dessa forma em 31,05% das proposições recebidas. Analisando o trabalho de revisão do Senado para todos os projetos de iniciativa da Câmara entre 1999 e 2014, Rubiatti (2017) verificou que, dentre aqueles que tiveram aprovação do Senado, 79,7% não foram alterados, enquanto 20,3% tiveram de retornar à Casa de origem.

Esses resultados diferem daqueles encontrados por Oliveira (2018), que apontou que a Câmara aprovou 1,4% das matérias iniciadas por senadores na 54ª Legislatura, enquanto o Senado, no mesmo período aprovou 0,48% das proposições de autoria de deputados federais. Entretanto, nesse estudo, os percentuais foram calculados tomando como base todas as proposições iniciadas em cada Casa, incluindo aquelas que foram rejeitadas ainda na Casa iniciadora. Como a Câmara protocolou um número maior de proposições, era de se esperar que o percentual de aprovações dessas pelo Senado fosse menor. Se consideradas apenas as matérias que passaram de uma Casa a outra para revisão, atingem-se os valores de 17,18%

de matérias da Câmara aprovadas pelo Senado e 10,39% de matérias do Senado aprovadas pela Câmara.

A **Tabela 2** agrupa as 248 matérias de autoria do Senado que foram revisadas pela Câmara e as 360 de iniciativa desta que foram deliberadas por aquela Casa segundo os tipos de normas às quais elas se propunham a originar ou modificar: Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Lei Complementar e Projetos de Lei Ordinária.

Tabela 2 - Número de proposições de iniciativa parlamentar protocoladas até o fim da 55ª Legislatura e revisadas por Câmara dos Deputados e Senado Federal entre 01/02/2015 e 31/12/2019

Tipo de proposição	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Propostas de Emenda à Constituição	10 (4,03%)	6 (1,67%)
Projetos de Lei Complementar	9 (3,63%)	11 (3,05%)
Projetos de Lei Ordinária	229 (92,34%)	343 (95,28%)
Total	248 (100%)	360 (100%)

Houve um maior número de Propostas de Emenda à Constituição deliberadas pela Câmara em relação ao Senado. A maior aprovação desse tipo de proposição em caráter inicial no Senado em relação à Câmara durante o período analisado pode ser uma das justificativas para que isso ocorresse.

O fato de esse tipo de proposição em tese demandar mais tempo para sua conclusão, visto que exige apreciação pelo Plenário da Casa e maior quórum de votação para aprovação, com realização de dois turnos, pode ter contribuído em parte para que o número total de proposições revisadas pela Câmara ter sido menor que o do Senado.

Para os demais tipos de proposições, o Senado realizou um maior número de revisões em relação à Câmara. Considerando a aprovação inicial de matérias, havia de se esperar que o número de Projetos de Lei Complementar revisados pela Câmara fosse maior que o do Senado, algo que não houve. Enquanto o Senado revisou 11, a Câmara revisou nove.

Para todas as proposições revisadas pela Câmara no período analisado, propôs-se uma divisão em escala de tempo necessário para sua conclusão, obtendo-se a seguinte composição:

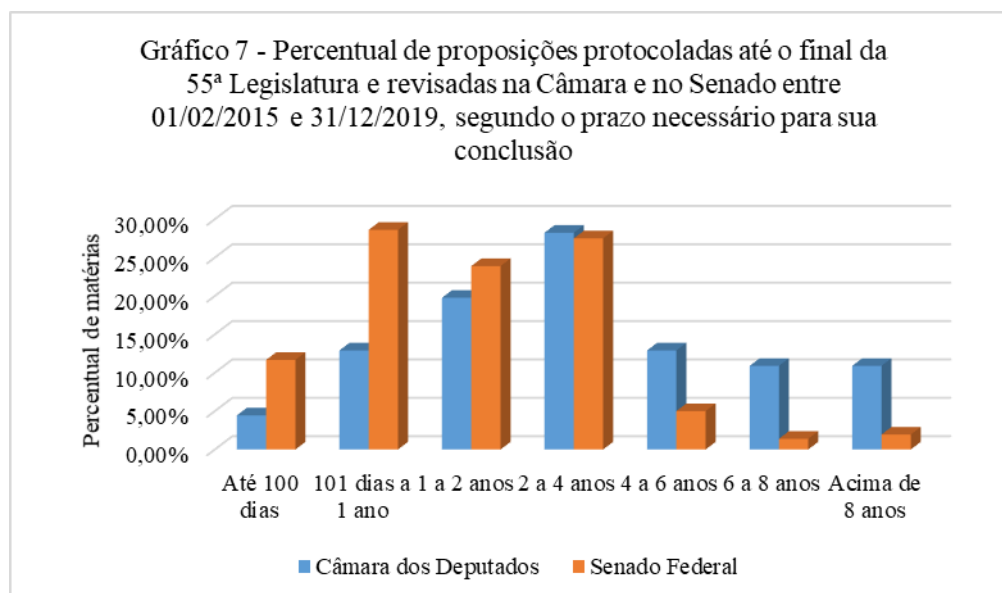
- a) 11 (4,44%) matérias foram concluídas em até 100 dias;
- b) 32 (12,90%) matérias levaram de 101 a 365 dias (um ano) para sua conclusão;
- c) 49 (19,76%) matérias levaram de 366 a 730 dias (dois anos) para sua conclusão;
- d) 70 (28,23%) matérias levaram de 731 a 1.460 dias (quatro anos) para sua conclusão;
- e) 32 (12,90%) matérias levaram de 1.461 a 2.190 dias (seis anos) para sua conclusão;
- f) 27 (10,89%) matérias levaram de 2.191 a 2.920 dias (oito anos) para sua conclusão;

g) 27 (10,89%) matérias levaram mais de 2.920 dias (oito anos) para sua conclusão.

Fazendo o mesmo para o trabalho de revisão do Senado, temos que:

- a) 42 (11,67%) matérias foram concluídas em até 100 dias;
- b) 103 (28,61%) matérias levaram de 101 a 365 dias (um ano) para sua conclusão;
- c) 86 (23,89%) matérias levaram de 366 a 730 dias (dois anos) para sua conclusão;
- d) 99 (27,5%) matérias levaram de 731 a 1.460 dias (quatro anos) para sua conclusão;
- e) 18 (5,0%) matérias levaram de 1.461 a 2.190 dias (seis anos) para sua conclusão;
- f) 5 (1,39%) matérias levaram de 2.191 a 2.920 dias (oito anos) para sua conclusão;
- g) 7 (1,94%) matérias levaram mais de 2.920 dias (oito anos) para sua conclusão.

O **Gráfico 7** compara o percentual de matérias por prazo de tempo necessário para sua revisão em cada Casa. Observa-se que ambas possuem proposições em todas as faixas de tempo estipuladas. Os percentuais de matérias analisadas no prazo de um a quatro anos, ou seja, mais intermediário, são bem próximos entre as duas Casas: 47,99% na Câmara e 51,39% no Senado. Entretanto, observam-se discrepâncias nos prazos mais curtos e mais longos. O percentual de matérias deliberadas pelo Senado num prazo de até um ano é de 40,28%, enquanto para Câmara é de apenas 17,34%. Acima de quatro anos, a relação se inverte, com o percentual de 34,68% das matérias para a Câmara e de apenas 8,33% para o Senado.



Calculando-se o prazo para deliberação de todas as proposições revisadas no período analisado em cada Casa, ou seja, sem especificar o tipo de proposição, temos que a Câmara levou de 8 a 10.389 dias (28,5 anos), com mediana de 1.028 dias (2,8 anos), para concluí-las, enquanto o Senado levou de 1 a 3.668 (10 anos), com mediana de 541 dias (1,5 ano), para a revisão.

Considerando a quantidade de matérias e o tempo necessário para deliberação na Segunda Casa, pode se afirmar que, de acordo com o recorte temporal e amostral analisado, o Senado Federal cumpriu com seu papel revisor de proposições de autoria parlamentar com mais eficiência do que a Câmara dos Deputados.

A **Tabela 3** explana os eixos temáticos das matérias revisadas na Câmara e no Senado. Na primeira, o eixo mais revisado foi o “Social”, com 96 (38,71%) matérias, sendo as subcategorias “Trabalho e Emprego” e “Saúde” as mais representativas. Na segunda, o eixo “Social” também foi o mais analisado, juntamente com o “Honorífico”, tendo 110 (30,56%) matérias cada. Entretanto, a subcategoria mais representada foi do eixo “Jurídico: Direito civil e processual civil”.

Tabela 3 - Número e percentual, segundo seus eixos temáticos, de proposições de iniciativa parlamentar protocoladas até o fim da 55ª Legislatura e revisadas por Câmara dos Deputados e Senado Federal entre 01/02/2015 e 31/12/2019

Classificação		Câmara dos Deputados		Senado Federal
Administrativo		25 (10,08%)		10 (2,78%)
Econômico		40 (16,13%)		52 (14,44%)
Honorífico		29 (11,69%)		110 (30,56%)
	Defesa do consumidor		5 (2,02%)	13 (3,61%)
	Direito civil e processual civil		17 (6,85%)	29 (8,06%)
Jurídico	Direito eleitoral ou direitos políticos	52 (20,97%)	9 (3,63%)	78 (21,67%)
	Direito penal e processual penal		14 (5,64%)	14 (3,89%)
	Segurança Pública		3 (1,21%)	6 (1,67%)
	Outros		4 (1,61%)	13 (3,61%)
	Direitos humanos e minorias		6 (2,42%)	4 (1,11%)
	Educação		11 (4,44%)	14 (3,89%)
Social	Família, proteção a crianças, adolescentes, mulheres e idosos	96 (38,71%)	11 (4,44%)	110 (30,56%)
	Saúde		21 (8,47%)	23 (6,39%)
	Trabalho e emprego		22 (8,87%)	17 (4,72%)
	Outros		25 (10,08%)	26 (7,22%)
Sem classificação		6 (2,42%)		-
Total		248 (100%)		360 (100%)

*Inclui: “Relações internacionais”; “Direito aeronáutico e direito espacial”; “Direito marítimo”; “Direito comercial e econômico”; “Defesa nacional e forças armadas”; “Processo legislativo” e “Trânsito”.

**Inclui: “Assistência social”; “Arte e cultura”; “Ciência, tecnologia e informática”; “Comunicações”; “Desenvolvimento social e combate à fome”; “Desporto e lazer”; “Meio ambiente” e “Previdência social”.

*** Proposições antigas, que não possuem classificação no sítio eletrônico do Senado Federal.

O Senado revisou um número bem mais elevado de matérias com a temática “Honorífico”. Isso justifica em parte o fato de essa Casa ter um número geral de

proposições revisadas maior que a Câmara, visto que os projetos dessa temática são de menor complexidade. Entretanto, conforme demonstrado na **Tabela 3**, houve maior deliberação de Projetos no Senado em quatro das cinco temáticas existentes, sendo exceção apenas o eixo “Administrativo”. Recorda-se também que o eixo “Honorífico” foi um dos mais aprovados na Câmara como Casa iniciadora. Logo, era de se esperar que o Senado fizesse a revisão de um maior número de proposições desse tipo. Isso pode ser também uma justificativa para que, no trabalho de revisão, o percentual de matérias aprovadas sem qualquer alteração no Senado seja maior que o da Câmara, uma vez que matérias com essa temática são mais simples, sem necessidade de emendas, sendo ainda dificilmente rejeitadas.

Os prazos para revisão das matérias agrupadas por classes na Câmara foi: Administrativo – 84 a 3.813 dias (10,5 anos), mediana de 791 dias (2,2 anos); Econômico – 84 a 4.507 dias (12,4 anos), mediana de 736 dias (2 anos); Honorífico – 107 a 2.840 dias (7,8 anos), mediana de 1.175 dias (3,2 anos); Jurídico – oito a 6.936 dias (19 anos), mediana de 676 dias (1,9 ano); Social – 23 a 8.800 dias (24,1 anos); mediana de 1.366 dias (3,7 anos); sem classificação – 6070 a 10.389 dias (28,5 anos), mediana de 8.056 dias (22,1 anos).

Para o Senado: Administrativo – seis a 2.093 dias (5,7 anos), mediana de 204 dias; Econômico – seis a 3.444 dias (9,4 anos), mediana de 307 dias; Honorífico – 14 a 3.668 dias (10 anos), mediana de 725 dias (2 anos); Jurídico – um a 2.599 dias (7,1 anos), mediana de 462 dias (1,3 ano); Social – dois a 3.246 dias (8,9 anos); mediana de 536 dias (1,5 ano).

Portanto, os temas “Jurídico” e “Administrativo” tiveram suas matérias revisadas com menor mediana de tempo, respectivamente, pela Câmara e pelo Senado. Já os temas “Social” e “Honorífico” tiveram suas matérias com maiores medianas de tempo para sua conclusão, respectivamente, na Câmara e no Senado, desconsiderando-se as matérias sem classificação. A **Tabela 4** expõe a mediana de tempo necessária para revisão de proposições, segundo sua classificação temática. Nota-se que o Senado Federal apresenta esse parâmetro inferior ao da Câmara em todos os eixos.

Tabela 4 – Mediana de tempo necessário para revisão, segundo seus eixos temáticos, de todas as proposições de iniciativa parlamentar protocoladas até o fim da 55ª Legislatura na Câmara dos Deputados e no Senado Federal entre 01/02/2015 e 31/12/2019

Câmara dos Deputados	Senado Federal
Administrativo – 2,2 anos	Administrativo – 204 dias (0,6 anos)
Econômico – 2 anos	Econômico – 307 dias (0,8 anos)
Honorífico – 3,2 anos	Honorífico – 2 anos
Jurídico – 1,9 ano	Jurídico 1,3 ano
Social – 3,7 anos	Social – 1,5 ano
Mediana geral – 2,8 anos	Mediana geral – 1,5 ano

Dentre as subcategorias analisadas, destacam-se, como mais velozes no Senado, a “Jurídico – Direito eleitoral ou direitos políticos”, com mediana de apenas

seis dias; seguida por “Jurídico - Direito penal e processual penal”, com mediana de 319 dias. Já para a Câmara: “Jurídico – Segurança pública”, com mediana de 337 dias; seguida por “Jurídico – Direito eleitoral ou direitos políticos”, com mediana de 467 dias (1,3 ano).

Algumas proposições receberam deliberação conclusiva em caráter revisório em cada uma das Casas num prazo notoriamente mais curto que a mediana geral de tempo aferida. A **Tabela 5** aponta, por classe temática, o número de matérias que foram revisadas num prazo de até 100 dias.

Tabela 5 – Número de proposições de iniciativa parlamentar protocoladas até o fim da 55ª Legislatura e revisadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, entre 01/02/2015 e 31/12/2019, no prazo de até 100 dias, segundo suas classes temáticas

Classe temática	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Administrativo	2 (18,18%)	4 (9,52%)
Econômico	2 (18,18%)	13 (30,95%)
Honorífico	0	4 (9,52%)
Jurídico - Direito civil e processual civil	1 (9,09%)	2 (4,76%)
Jurídico – Direito eleitoral ou direitos políticos	3 (27,27%)	3 (7,14%)
Jurídico - Direito penal e processual penal	2 (18,18%)	2 (4,76%)
Jurídico - Outros	0	1 (2,38%)
Social - Educação	0	1 (2,38%)
Social – Família, proteção a crianças, adolescentes, mulheres e idosos	0	6 (14,29%)
Social – Saúde	0	3 (7,14%)
Social – Trabalho e emprego	0	1 (2,38%)
Social – Outros	1 (9,09%)	2 (4,76%)
Total	11 (100%)	42 (100%)

Percebe-se no Senado a celeridade na apreciação de 13 proposições do tema “Econômico”, o que corresponde a aproximadamente 31% das matérias que foram revisadas em até 100 dias. O mesmo pode ser dito para a subcategoria “Social – Família, proteção a crianças, adolescentes, mulheres e idosos”, a mais representativa dentre as subcategorias: 14,29% do total, ou seja, seis matérias. Já na Câmara as matérias mais céleres foram de cunho “Jurídico”: seis (cerca de 55% do total), com destaque para a subcategoria “Jurídico – Direito eleitoral ou direitos políticos”, com 27,27% do total de matérias, ou seja, três proposições. Essa subcategoria também encontrou boa representatividade nas matérias mais céleres do Senado: três (7,14% do total). De fato, o projeto que sofreu deliberação mais rápida na Câmara foi o PLS 206/2017 (PL 8703/2017), que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, aprovado com oito dias. No Senado, o PLC 110/2017 (PL 8612/2017), que promoveu a minirreforma eleitoral de 2017 levou apenas um dia para ser aprovado, sendo o mais rápido. O terceiro colocado em termos de celeridade no Senado também foi um projeto da área eleitoral, o PLC 4/2015 (PL 23/2015), que dispunha sobre a fusão de partidos políticos, levando apenas seis dias para sua aprovação.

Dentre as nove proposições revisadas na Câmara em até 100 dias, sete eram Projetos de Lei Ordinária, uma era Projeto de Lei Complementar e uma era Proposta de Emenda à Constituição. Para as 42 do Senado, 35 eram Projetos de Lei Ordinária, seis eram Projetos de Lei Complementar e uma era Proposta de Emenda à Constituição.

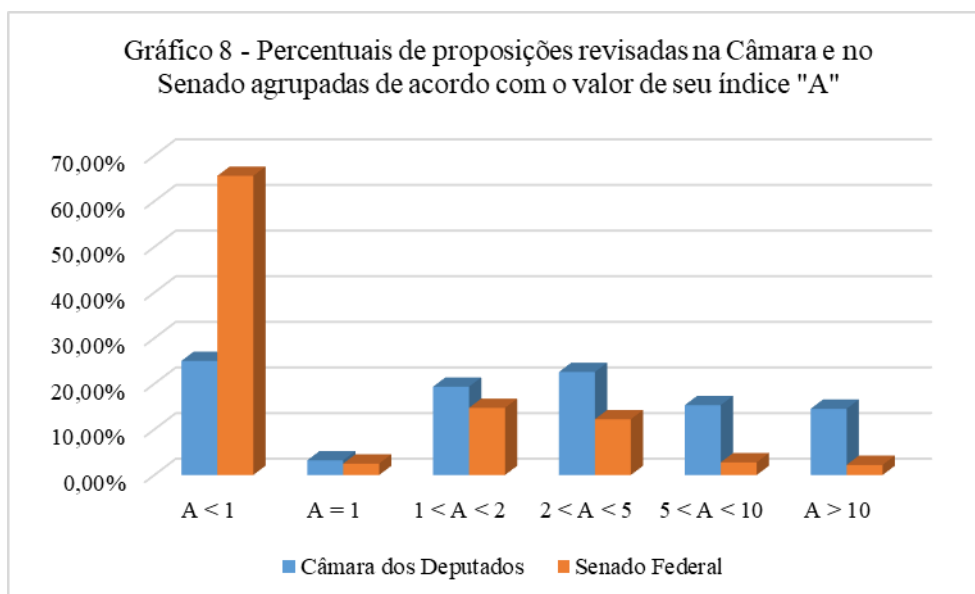
Por fim, aponta-se que o número de proposições aprovadas em até cem dias no Senado é quase quatro vezes superior ao da Câmara: 42 contra 11.

Calculou-se o índice “A” para cada matéria com revisão concluída no período analisado. A razão do “Tempo necessário para revisão” sobre o “Tempo necessário para aprovação na Casa iniciadora” serviu de comparação entre os prazos de trabalho das duas Casas sobre uma mesma matéria. Quanto menor o valor desse índice, mais rápida foi a tramitação da matéria na Casa revisora em relação à Casa iniciadora.

Quando a Câmara foi a segunda Casa, o resultado variou de 0,05 a 591,0, sendo que: 62 (25%) proposições tiveram sua deliberação mais rápida na revisão, oito (3,23%) levaram o mesmo tempo em ambas as Casas e 178 (71,77%) tiveram seu tempo para deliberação mais prolongado na Casa revisora, com 48 (19,36%) variando até duas vezes mais tempo na segunda Casa, 56 (22,58%) entre duas e cinco vezes, 38 (15,32%) entre cinco e dez vezes e 36 (14,52%) superando mais de dez vezes esse tempo.

Quando o Senado foi a segunda Casa, o resultado oscilou de 0,01 a 461, sendo que: 236 (65,56%) proposições tiveram sua deliberação mais rápida na revisão, nove (2,5%) tiveram tempos iguais nas duas Casas e 115 (31,94%), tiveram seu tempo para deliberação mais prolongado na Casa revisora, com 53 (14,72%) variando até duas vezes mais tempo na segunda Casa, 44 (12,22%) entre duas e cinco vezes, dez (2,78%) entre cinco e dez vezes e oito (2,22%) superando mais de dez vezes esse tempo.

O **Gráfico 8** compara os percentuais de proposições revisadas na Câmara e no Senado agrupadas de acordo com o valor do índice “A” calculado para cada uma delas. No Senado, aproximadamente 66% das proposições revisadas levaram menos tempo para deliberação de revisão que na aprovação inicial da Câmara dos Deputados. Para essa Casa, apenas 25% das proposições revisadas levaram menos tempo na revisão do que na aprovação inicial no Senado Federal. Cerca de 72% das proposições revisadas pela Câmara tiveram o seu tempo para deliberação maior que o tempo para aprovação inicial no Senado. Para o Senado essa constatação se deu em aproximadamente 32% das matérias revisadas na Casa. Mais uma vez os achados tendem a confirmar uma maior eficiência do Senado na deliberação de proposições da Câmara do que a Câmara com as proposições de autoria do Senado, considerando a amostra analisada.



Durante o cálculo do índice "A", observou-se que algumas matérias tiveram aprovação na Casa iniciadora de forma muito veloz e a sua aprovação na Casa revisora, apesar de mais demorada, também foi rápida. Como exemplo pode-se tomar uma proposição aprovada com apenas um dia de protocolo na Casa iniciadora e que levou 70 dias para sua deliberação na Casa revisora. O índice "A" para tal matéria foi igual a 70, ou seja, elevado (> 10). Entretanto, isso não significa que a Casa revisora tenha sido ineficiente no seu trabalho. Essa observação poderia distorcer o resultado encontrado. Entretanto, aferiu-se que, no universo de 608 proposições estudadas, esse tipo de viés se mostrou presente em apenas dez proposições, ou seja, em menos de 2% da amostra.

Somando-se o tempo para aprovação na Casa iniciadora e o tempo para a revisão na segunda Casa para as 608 proposições que tiveram revisão concluída, obtém-se que 44 (7,24%) proposições foram concluídas em até um ano de tramitação, sendo 18 (2,96%) num prazo inferior a 100 dias. Entre um e dois anos, tivemos a conclusão de 57 (9,38%); entre dois e quatro anos, 171 (28,12%); entre quatro e seis, 138 (22,70%); entre seis e oito anos, 82 (13,49%); e acima de oito anos, 116 (19,08%). Dessas últimas, 66 (10,86%) levaram mais de dez anos para sua conclusão.

A **Tabela 6** aponta as dez proposições concluídas mais rapidamente, considerando o prazo entre a data de protocolo na Casa iniciadora e a data de deliberação na Casa revisora, durante a 55ª Legislatura.

O eixo temático das proposições varia bastante. Entre as dez, encontra-se apenas um Projeto de Lei Complementar, o restante se trata de Projeto de Lei Ordinária. Não há nenhuma Proposta de Emenda à Constituição. Como o tempo de revisão pelo Senado costuma ser menor que o da Câmara, observa-se que todos os projetos são de autoria da Câmara dos Deputados. Considerando as 18 proposições que levaram menos de 100 dias para sua conclusão, temos três Projetos de Lei Complementar, frente a 15 Projetos de Lei Ordinária. Quanto à iniciativa, apenas três projetos são do Senado Federal.

Tabela 6 – Proposições concluídas nos menores intervalos de tempo durante a 55ª Legislatura

Proposição	Eixo temático	Tempo para conclusão (dias)	Casa iniciadora	Prazo para aprovação inicial (dias)	Casa revisora	Prazo para a revisão (dias)	Situação após revisão
PLC 129/2017 (PL 8843/2017)	Econômico - Fiscalização e controle	8	Câmara dos Deputados	1	Senado Federal	7	Virou Lei
PLC 162/2017 (PL 9247/2017)	Econômico – Planejamento e orçamento	12	Câmara dos Deputados	6	Senado Federal	6	Gerou substitutivo (Casa iniciadora levou mais um dia para sua deliberação) – virou Lei
PLC 124/2018 – Complementar (PLP 549/2018)	Administrativo - Organização político-administrativa do Estado	14	Câmara dos Deputados	1	Senado Federal	13	Virou Lei
PLC 3/2016 (PL 4639/2016)	Social - Saúde	14	Câmara dos Deputados	0	Senado Federal	14	Virou Lei
PLC 110/2017 (PL 8612/2017)	Jurídico - Direito eleitoral e partidos políticos	16	Câmara dos Deputados	15	Senado Federal	1	Virou Lei
PLC 165/2017 (PL 9206/2017)	Social – Previdência Social	16	Câmara dos Deputados	14	Senado Federal	2	Virou Lei
PLC 132/2018 (PL 10998/2018)	Social - Educação	22	Câmara dos Deputados	15	Senado Federal	7	Virou Lei
PLC 143/2015 (PL 2826/2015)	Administrativo – Licitação e contratos	28	Câmara dos Deputados	22	Senado Federal	6	Virou Lei
PLC 149/2015 (PL 3161/2015)	Jurídico – Relações internacionais	28	Câmara dos Deputados	1	Senado Federal	27	Virou Lei
PLC 160/2017 (PL 9086/2017)	Social – Meio ambiente	28	Câmara dos Deputados	14	Senado Federal	14	Virou Lei

Considerando-se as 18 matérias mais velozes temos que: duas eram do tema “Administrativo”, cinco do tema “Econômico”, um “Honorífico”, seis “Jurídico” e quatro “Social”. Considerando as subcategorias, a mais frequente foi “Jurídico - Direito eleitoral e partidos políticos”, com quatro proposições.

A **Tabela 7** aponta as dez proposições concluídas num maior prazo de tempo, considerando o intervalo entre a data de protocolo na Casa iniciadora e a data de deliberação na Casa revisora, durante a 55ª Legislatura.

Tabela 7 – Proposições concluídas durante a 55ª Legislatura que levaram mais tempo para finalização

Proposição	Eixo temático	Tempo para conclusão (dias)	Casa iniciadora	Prazo para aprovação inicial (dias)	Casa revisora	Prazo para a revisão (dias)	Situação após revisão
PLS 34/1989 (PL 2671/1989)	Sem classificação	10.486	Senado Federal	97	Câmara dos Deputados	10.389	Prejudicado
PLS 76/1988 (PL 6002/1990)	Sem classificação	9.665	Senado Federal	781	Câmara dos Deputados	8.884	Prejudicado
PLS 173/1991 (PL 3232/1992)	Sem classificação	8.915	Senado Federal	489	Câmara dos Deputados	8.426	Prejudicado
PLS 28/1991 (PL 1048/1991)	Social - Trabalho e emprego	8.863	Senado Federal	63	Câmara dos Deputados	8.800	Vetado
PLS 225/1991 (PL 2546/1992)	Social – Meio ambiente	8.770	Senado Federal	247	Câmara dos Deputados	8.523	Virou Lei
PLS 104/1995 (PL 4500/2001)	Sem classificação	8.255	Senado Federal	2.185	Câmara dos Deputados	6.070	Prejudicado
PLS 55/1996 (PL 3055/1997)	Sem classificação	8.084	Senado Federal	398	Câmara dos Deputados	7.686	Gerou substitutivo que foi rejeitado em 2019 - Vetado
PLC 82/2015 (PL 2805/1997)	Jurídico - Direito civil e processual civil	7.668	Câmara dos Deputados	6.685	Senado Federal	983	Prejudicado
PLS 173/1996 (PL 3775/1997)	Jurídico - Processo legislativo	7.370	Senado Federal	434	Câmara dos Deputados	6.936	Virou Lei
PLS 101/1999 (PL 4212/2001)	Social - Saúde	7.211	Senado Federal	714	Câmara dos Deputados	6.497	Prejudicado

Comparando a situação dos dez projetos que levaram mais tempo para sua conclusão com a situação anterior, percebe-se uma relação invertida no que diz respeito à sua iniciativa: nove deles são de autoria do Senado Federal. Para todos eles o tempo para deliberação na Câmara foi maior do que no Senado, mesmo para o único projeto de autoria da Câmara dos Deputados. Devido o prolongado tempo para sua conclusão, variando de 19,8 a 28,7 anos não é de se estranhar que a maioria, seis deles, tenha sido declarada prejudicada. Provavelmente esses

perderam a oportunidade, ou seja, cessaram os motivos que os justificavam, não eram mais relevantes, ou ainda, seus objetos foram deliberados em outras proposições. Quanto aos demais projetos, dois foram vetados integralmente e apenas dois geraram Leis.

Observa-se aqui mais uma vez que a Câmara dos Deputados tende a demorar mais tempo para a revisão de proposições de origem do Senado. Tal característica explica em parte o fato de a Câmara dos Deputados deixar de aprovar mais projetos do Senado do que o inverso. Foi visto que, dentre todas as matérias de iniciativa parlamentar revisadas por essas duas Casas entre 01/02/2015 e 31/12/2019, a Câmara não aprovou 22,18%, enquanto o Senado fez o mesmo para 13,33% das matérias. Os dados aferidos indicam que um longo período para a revisão de uma matéria tende a acarretar a sua declaração de prejudicialidade.

Uma “baixa eficácia” na aprovação de proposições que ficam por longo tempo tramitando pode ser uma justificativa para que o Regimento Interno do Senado Federal determine o arquivamento de quaisquer matérias que se encontrem em tramitação há duas legislaturas, salvo se houver requisição para sua continuidade por um número mínimo de senadores³. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados é menos rígido quanto a essa disposição, impedindo, por exemplo, o arquivamento de proposições que tenham tramitado pelo Senado ou dele originárias⁴.

2.3 Proposições que permanecem em tramitação sem revisão

Conforme menção anterior, 356 (67,42% do total) proposições aprovadas no Senado Federal na 55ª Legislatura permaneciam em tramitação na Câmara até a data de 31/12/2019. E 307 (53,77% do total) proposições aprovadas pela Câmara permaneciam sem revisão do Senado até essa data limite.

A **Tabela 8** correlaciona o percentual de proposições de acordo com o tipo de norma pretendida e a sua conclusão ou não na Segunda Casa.

Fica evidente que, no recorte analisado, o trabalho de revisão do Senado é superior, em termos percentuais, ao da Câmara em todos os tipos de proposições. A comparação entre os percentuais de matéria que permaneciam sem revisão do Senado frente à Câmara é a seguinte: 42,86% versus 70,83% para Propostas de Emenda à Constituição; 15,38% versus 96,30% para Projetos de Lei Complementar; e 54,81% versus 75,18% para Projetos de Lei Ordinária.

A Câmara revisou mais que o Senado, em termos absolutos, apenas as Propostas de Emenda à Constituição: sete contra quatro do Senado. Isso pode explicar em parte uma menor taxa de revisão global da Câmara, dada a complexidade desse tipo de proposição. Mas em termos percentuais, a Câmara revisou menos Propostas de Emenda à Constituição do que o Senado.

³ Art. 332, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal

⁴ Art. 105, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Tabela 8 – Proposições, segundo seus tipos, de iniciativa parlamentar aprovadas inicialmente até o fim da 55ª Legislatura e que foram revisadas ou não até 31/12/2019

Tipo de proposição	Casa iniciadora	Quantidade aprovada na Casa iniciadora	Casa revisora	Quantidade concluída na Casa revisora	Quantidade que permanecia sem revisão
Proposta de Emenda à Constituição	Câmara dos Deputados	7	Senado Federal	4 (57,14%)	3 (42,86%)
Projeto de Lei Complementar	Câmara dos Deputados	13	Senado Federal	11 (84,62%)	2 (15,38%)
Projeto de Lei Ordinária	Câmara dos Deputados	551	Senado Federal	249 (45,19%)	302 (54,81%)
Total	Câmara dos Deputados	571	Senado Federal	264 (46,23%)	307 (53,77%)
Proposta de Emenda à Constituição	Senado Federal	24	Câmara dos Deputados	7 (29,17%)	17 (70,83%)
Projeto de Lei Complementar	Senado Federal	33	Câmara dos Deputados	6 (3,70%)	27 (96,30%)
Projeto de Lei Ordinária	Senado Federal	415	Câmara dos Deputados	103 (24,82%)	312 (75,18%)
Total	Senado Federal	472	Câmara dos Deputados	116 (24,58%)	356 (75,42%)

A **Tabela 9** correlaciona o percentual de proposições de acordo com o eixo temático e a sua conclusão ou não na Segunda Casa.

Tabela 9 – Proposições, segundo seus eixos temáticos, de iniciativa parlamentar aprovadas inicialmente até o fim da 55ª Legislatura e que foram revisadas ou não até 31/12/2019

Eixo temático	Casa iniciadora	Quantidade e aprovada na Casa iniciadora	Casa revisora	Quantidade concluída na Casa revisora	Quantidade que permanece em tramitação na Casa revisora
Administrativo	Câmara	24	Senado	9 (37,5%)	15 (62,5%)
Econômico	Câmara	81	Senado	41 (50,62%)	40 (49,38%)
Honorífico	Câmara	126	Senado	74 (58,73%)	52 (41,27%)
Jurídico	Direitos do consumidor	30		9 (30%)	21 (70%)
	Direito civil	166	Senado	61 (36,75%)	105 (63,25%)
	Direito eleitoral	5		3 (60%)	2 (40%)

Eixo temático	Casa iniciadora	Quantidade e aprovada na Casa iniciadora	Casa revisora	Quantidade concluída na Casa revisora	Quantidade que permanece em tramitação na Casa revisora		
Social	Câmara	174	Senado	Direito penal	25	11 (44%)	14 (56%)
				Segurança	12	5 (41,67%)	7 (58,33%)
				Outros	34	10 (29,41%)	24 (70,59%)
				Direitos humanos	7	3 (42,86%)	4 (57,14%)
				Educação	24	10 (41,67%)	14 (58,33%)
				Família e outros	25	19 (76%)	6 (24%)
				Saúde	31	17 (54,84%)	14 (45,16%)
				Trabalho	39	11 (28,2%)	28 (71,8%)
				Outros*	48	19 (29,58%)	29 (60,42%)
				Administrativo	Senado	49	Câmara
Econômico	Senado	93	Câmara	26 (27,96%)	67 (72,04%)		
Honorífico	Senado	28	Câmara	11 (39,29%)	17 (60,71%)		
Jurídico	Senado	122	Câmara	Direitos do consumidor	27	2 (7,41%)	25 (92,59%)
				Direito civil	21	8 (39,10%)	13 (61,90%)
				Direito eleitoral	25	8 (32%)	17 (68,0%)
				Direito penal	23	7 (30,44%)	16 (69,56%)
				Segurança	16	2 (12,5%)	14 (87,5%)
				Outros	10	1 (10%)	9 (90%)
				Direitos humanos	16	2 (12,5%)	14 (87,5%)
				Educação	28	4 (14,29%)	24 (85,71%)
				Família e outros	27	5 (18,52%)	22 (81,48%)
				Saúde	39	9 (23,08%)	30 (76,92%)
Social	Senado	180	Câmara	Trabalho	19	4 (22,05%)	15 (78,95%)
				Outros**	51	10 (19,61%)	41 (80,39%)

*Inclui: “Relações internacionais”; “Direito aeronáutico e direito espacial”; “Direito marítimo”; “Direito comercial e econômico”; “Defesa nacional e forças armadas”; “Processo legislativo” e “Trânsito”.

**Inclui: “Assistência social”; “Arte e cultura”; “Ciência, tecnologia e informática”; “Comunicações”; “Desenvolvimento social e combate à fome”; “Desporto e lazer”; “Meio ambiente” e “Previdência social”.

Permaneceram sem revisão no Senado menos de 50% das proposições de autoria de deputados federais pertencentes aos eixos “Econômico” e “Honorífico”; além das subcategorias “Jurídico - Direito eleitoral ou direitos políticos”; “Social - Família, proteção a crianças, adolescentes, mulheres e idosos”; e “Social – Saúde”. A Câmara não atingiu esse índice em nenhum dos eixos ou categorias pesquisadas.

Os eixos que apresentavam menores percentuais de matérias sem revisão na Câmara eram “Honorífico” e “Administrativo”. Já as subcategorias eram “Jurídico - Direito civil e processual civil” e “Jurídico - Direito eleitoral ou direitos políticos”.

Até 31/12/2019, 176 (49,44%) proposições sem deliberação conclusiva em caráter de revisão possuíam parecer aprovado em pelo menos uma Comissão da Câmara dos Deputados, enquanto 180 (50,56%) se encontravam sem qualquer parecer de Comissão.

Até 31/12/2019, 150 (48,86%) proposições sem deliberação conclusiva em caráter de revisão possuíam parecer aprovado em pelo menos uma Comissão do Senado Federal, enquanto 157 (51,14%) se encontravam sem qualquer parecer de Comissão.

Portanto, para as proposições que permaneciam em tramitação na Casa revisora, observa-se que a Câmara possuía um percentual dessas que já obtiveram aprovação de parecer em alguma Comissão ligeiramente maior que o Senado. Entretanto, em termos absolutos, o número de proposições sem qualquer parecer aprovado em Comissão era menor no Senado.

De acordo com o quantitativo de matérias que tiveram sua revisão concluída, constatou-se que o trabalho de revisão do Senado foi superior ao da Câmara. Logo, era de se esperar que o percentual de proposições que aguardavam revisão na Câmara e que possuíam alguma deliberação proferida por Comissão fosse bem superior ao do Senado; o que não foi observado.

Quanto ao tempo, de acordo com a data limite de 31/12/2019, observa-se que havia matérias que se encontravam sem revisão em prazos que variavam desde 376 a 1.786 dias (4,9 anos) na Câmara, sendo a mediana igual a 967 dias (2,6 anos). No Senado esse período variava de 385 a 1.791 dias (4,9 anos), com mediana de 943 dias (2,6 anos).

3 CONCLUSÃO

É importante frisar que este estudo não teve como objetivo a avaliação de todo o trabalho executado pelo Congresso Nacional durante a 55ª Legislatura, visto que apenas a revisão de proposições de iniciativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal foram analisadas. Não compuseram o objeto desse trabalho as proposições oriundas do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União ou ainda de iniciativa popular. E ainda, projetos de decretos legislativos e de resoluções, apesar de serem de iniciativa parlamentar, também não foram analisados. Além disso, compõem os trabalhos dos parlamentares atividades não diretamente relacionadas à produção de normas, como as Comissões Parlamentares de Inquérito, a realização de audiências públicas e os requerimentos de informação, dentre outras.

No recorte analisado, aferiu-se que o Senado Federal se sobressaiu à Câmara dos Deputados no desempenho de seu papel constitucional de revisão das proposições legislativas de iniciativa parlamentar. O quantitativo de matérias de iniciativa da Câmara deliberadas pelo Senado foi, em termos absolutos e percentuais, superior ao quantitativo de matérias de iniciativa do Senado deliberadas pela Câmara. Além disso, a análise do Senado foi mais rápida que a da Câmara. Os resultados encontrados tendem a denotar que o Senado Federal se preocupa mais em deliberar sobre as proposições da Câmara do que o inverso, denotando uma maior eficiência daquela Casa em relação a essa no exercício da revisão de proposições parlamentares.

Dentre os tipos de proposição, o Senado Federal aprovou mais Propostas de Emendas à Constituição que a Câmara dos Deputados, forçando essa última a revisar mais esse tipo de proposição que o Senado. Os Projetos de Lei Ordinária foram os mais representativos entre os tipos de proposições analisados nas duas Casas.

Dentre os eixos temáticos avaliados, percebeu-se que o “Social” é o que abrangeu um maior número de proposições elaboradas e revisadas em ambas as Casas. A Câmara aprovou mais matérias de caráter “Honorífico” que o Senado, forçando esse a revisar mais matérias desse tipo. Notou-se que as matérias de temática “eleitoral”, típicas de reformas eleitorais, receberam atenção especial das duas Casas, estando entre aquelas que foram concluídas com maior velocidade.

Dentre os resultados apurados na atividade de revisão legislativa, observou-se que o Senado aprovou mais matérias da Câmara do que a relação inversa. Entretanto, como a Câmara manteve as matérias do Senado por mais tempo em tramitação, ou seja, sem concluir a revisão, algumas delas foram declaradas prejudicadas, o que influenciou na taxa de aprovação de proposições de iniciativa do Senado.

Os resultados encontrados permitem questionar alguns trabalhos que apontam o Senado Federal como um mero homologador passivo das decisões da Câmara dos Deputados, sem, contudo, avaliar a atividade revisora da Câmara. A realização de novos estudos, abrangendo um maior número de proposições num período mais prolongado favorecerá uma melhor análise do desempenho das duas Casas no trabalho de revisão de proposições legislativas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2012v11n21p83>>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 67–95, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000100004>. Acesso em: 21 set. 2019.

_____. Bicameralismo: história, conceito e funções nos governos contemporâneos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 114, p. 425-472, jan./jun. 2017. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/439>>. Acesso em: 22 set. 2019.

BACKES, Ana Luiza. **Bicameralismo no Brasil: o que pode uma “minoria”?** 1999. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11182>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução nº 17, se 1989**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução nº 93, se 1970**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

CARNEVALLI, Mariana Silva Utsch. Bicameralismo ou unicameralismo: Uma proposta de mudanças no sistema legislativo brasileiro. **Âmbito jurídico**. 18/07/2019. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/bicameralismo-ou-unicameralismo-uma-proposta-de-mudancas-no-sistema-legislativo-brasileiro/>> Acesso em: 24 mar. 2020.

COAKLEY, John. The Strange Revival of Bicameralism. **Journal of Legislative Studies**, v. 20, n. 4, p. 542–572, 2014. Disponível em: <<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=97944415&lang=ptbr&site=eds-live&authtype=ip,cookie,uid>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa nº 5**, Cebrap, 1996.

GOMES, F. de B. C. **Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica**,

com aplicação na saúde. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política). Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011, 338 p.

INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio. Estudos Legislativos no Brasil. In: **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 17-32.

IPU – **Inter-Parliamentary-Union**. Disponível em: <http://archive.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?LANG=ENG®ION_SUB_REGION=All&Submit1=Launch+query>. Acesso em: 31 mar. 2020.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1999.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. **Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 3, p. 54–86, 2003. Disponível em: <<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=15381673&lang=ptbr&site=eds-live&auth-type=ip,cookie,uid>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

MARQUES, José Elias Domingos Costa. **Bicameralismo de fato? Representação regional e produção legislativa no Senado Federal brasileiro**. 36º Encontro Anual da ANPOCS. 19 p., out. 2012. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt10-2?format=html>>. Acesso em: 22 set. 2019.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 39, p. 183, 2011. Disponível em: <<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsdoj&AN=edsdoj.14372d0f650a41e297416d538bd2c539&lang=pt-br&site=eds-live&auth-type=ip,cookie,uid>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **A Atuação da Casa Revisora no Processo Legislativo Federal na 54ª legislatura**. 2018. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2018.

PASSAGLIA, Paolo. Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe. **Perspectives on Federalism**, v. 10, n. 2, p. 1–29, 2018. Disponível em: <<https://content.sciendo.com/view/journals/pof/10/2/article-p1.xml>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

PEPELIER, Patricia. Bicameralism in Belgium: the dismantlement of the Senate for the sake of multinational confederalism. **Perspectives on Federalism**, v. 10, n. 2, p. 215–237, 2018. Disponível em: <<https://content.sciendo.com/view/journals/pof/10/2/article-p215.xml>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

REYNOSO, Diego. Institutional Diversity of Bicameralism in Latin America. **Perfiles latinoamericanos**, v. 18, n. 35, p. 105–144, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S018876532010000100005&lng=en&nrm=iso&tling=en>. Acesso em: 14 fev. 2020.

RUBIATTI, Bruno de Castro. **O Senado frente as propostas da Câmara dos Deputados no Bicameralismo Brasileiro**. Trabalho preparado para sua

apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 27 p., 26-28 de jul. 2017. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/80992>>. Acesso em: 18 set. 2019.

SÁENZ ROYO, Eva. El Bicameralismo En El Siglo Xxi. Los Últimos Debates Sobre El Senado En El Derecho Comparado. **Bicameralism in the 21st century. The latest debates on the Senate in comparative law.**, n. 40, p. 507–526, 2017. Disponível em: <<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=128436626&lang=ptbr&site=eds-live&authtype=ip,cookie,uid>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

TATSIY, Vasyli; SEROHINA, Svitlana. Bicameralism: European Tendencies and Perspectives for Ukraine. **Baltic Journal of European Studies**, v. 8, n. 1, p. 101–122, 2018. Disponível em: <<https://content.sciendo.com/view/journals/bjes/8/1/article-p101.xml>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

TODD, Tom. Unicameral or bicameral state legislatures: The policy debate. **Policy Brief**. Minnesota House of Representatives. Research Department. Ago. 1999.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1997. (Political economy of institutions and decisions).

VATTER, Adrian. Bicameralism and policy performance: The effects of cameral structure in Comparative Perspective. **Journal of Legislative Studies**, v. 11, n. 2, p. 194–215, 2005. Disponível em: <<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=17575489&lang=ptbr&site=edslive&authtype=ip,cookie,uid>>. Acesso em: 14 fev. 2020.