

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Gabriel Tolentino Costa Ferreira

**DESCONCENTRAÇÃO NO SISTEMA DE COMISSÕES DO SENADO
FEDERAL**

BRASÍLIA

2017

GABRIEL TOLENTINO COSTA FERREIRA

**DESCONCENTRAÇÃO NO SISTEMA DE COMISSÕES DO SENADO
FEDERAL**

Monografia apresentada ao curso de graduação
em Ciência Política da Universidade de
Brasília como requisito parcial para obtenção
do Título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

BRASÍLIA

2017

Resumo

O trabalho investiga as transformações no sistema de comissões permanentes do Senado brasileiro nas últimas Legislaturas (53^a e 54^a). Em um novo arranjo o quadro previamente visto de hierarquia e concentração é testado, tendo em vista a interação do sistema com o Poder Executivo. As nuances do processo legislativo e os indicadores de atuação qualificada dentro das comissões são usados como ferramentas de análise do adequado assentamento das comissões da câmara alta brasileira e a reversão do quadro visto na década de 1990.

Palavras-chaves: Senado, estudos legislativos, comissões, *agenda holder*

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.....	16
Tabela 2.....	20
Tabela 3.....	21
Tabela 4.....	24
Tabela 5.....	26
Tabela 6.....	28

SUMÁRIO

1. Introdução	6
1.1 Metodologia	8
2. Discussões iniciais.....	11
2.1 As três perspectivas sobre o funcionamento do sistema de comissões	11
2.2 A influência do Poder Executivo nas Comissões	14
3. O Sistema de Comissões Permanentes do Senado Federal	16
3.1 Hierarquia e concentração revisitadas.....	20
4. Hierarquia da CCJ-CAE dissociada	31
4.1 A Composição da Comissão de Assuntos Econômicos na 54ª Legislatura	32
4.2 O papel de titular de agenda	35
4.3 Os Projetos de Lei de Autoria do Presidente da República	36
4.4 Estudos de caso.....	39
4.5 Comentários gerais	45
5. Conclusão	47
6. Referências bibliográficas	49

1. Introdução

O Poder Legislativo federal brasileiro, na figura do Congresso Nacional e suas casas, organiza-se em órgãos fracionários denominados comissões, como versa a Constituição Federal (Art. 58). Entre as competências desses órgãos estão discutir e votar projetos de lei dispensado o plenário, apreciar matérias na forma de pareceres e realizar fiscalização e controle da administração pública.

Essa forma de organização legislativa, em comissões, é parte integrante do processo legislativo. Sua composição é fundamentada na proporção partidária, todavia a ocupação das vagas estipuladas nas comissões é ato discricionário do líder partidário (Santos, 2002) não existindo constrangimentos formais no critério de escolha dos membros. A organização legislativa seria pautada pela centralização dos processos decisórios na figura das lideranças partidárias, a estas se atribui um papel de “ponte” entre o Executivo e os parlamentares (RENNO, 2006). Figueiredo e Limongi abordam a centralidade do Executivo de forma tal que os trabalhos legislativos se dariam:

A organização interna dos trabalhos legislativos é, antes de tudo, marcada pela atuação do Executivo. O Poder Legislativo se encontra em posição tal que o Executivo é capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no Congresso. (1999, p. 55)

A hegemonia do poder Executivo é um dos axiomas mais consolidados nos estudos legislativos brasileiros. O quadro de preponderância de um dos três poderes refletir-se-ia na organização institucional e impactaria a tomada de decisão individual dos membros do Legislativo. Na produção de leis, atividade típica do Congresso Nacional, o Executivo sobrepõe-se na produção, dado seus mecanismos avantajados, caracterizando-se como “legislador de jure e de fato” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p.41).

O presente trabalho se propõe a pensar a organização dos trabalhos legislativos para além da expressão da hegemonia do Executivo. Entretanto, não se objetiva negar a preponderância do Executivo na arena legislativa viabilizada pelos instrumentos legiferantes e o controle de agenda, oriundos do período autoritário e continuados na nova ordem constitucional (idem, 1999). Busco mostrar que a ampliação da complexidade burocrática que vem passando o processo legislativo, desde o cessar do período autoritário, é produto de decisões autônomas. Apesar do reiterado sucesso do Executivo na aprovação de seus projetos e na alegada influência primordial sobre a organização interna dos trabalhos legislativos as decisões organizacionais são, em tese, desempenhadas com autonomia.

A expressão desse processo de complexidade, se não puramente nos termos de Polsby, ¹ pode ser vista em alguma medida nas mudanças pelas quais passou o sistema de comissões do Senado brasileiro. O autor (Idem) ao tratar do processo histórico de desenvolvimento das comissões da *House of Representatives*, câmara baixa dos EUA, apresenta um quadro final onde “suas jurisdições estão fixadas em regras; sua composição é largamente determinada e sua liderança totalmente dominada pela operação automática da antigüidade” (POLSBY, 2008. p. 234). O principal entrave comparativo entre o exposto por Polsby e qualquer transformação no sistema de comissões brasileiro é o primado do *seniority*, onde a antigüidade é critério central na composição das comissões nos EUA. Formalmente isso não se verifica no Legislativo brasileiro, menos ainda lideranças “domadas”.

Com reduzidos incentivos à qualificação do corpo parlamentar em um ambiente de hierarquia do Executivo, mudanças organizacionais direcionadas à institucionalização e qualificação podem reforçar a autonomia do Poder Legislativo. A consolidação das comissões é relevante, sobretudo, pensando em apontamento de Fabiano Santos “Reforçar o sistema de comissões é, por conseguinte, o caminho institucional mais seguro para que o Legislativo adquira condições de competição com o Executivo durante o processo decisório” (SANTOS, 2000, p.00). A autonomia e a qualificação do Legislativo nas decisões tocantes a sua organização e produção passam diretamente pela institucionalização das comissões.

O sistema de comissões do Senado brasileiro passou por mudanças no decorrer da década de 2000. A mais significativa foi a Resolução do Senado nº 1, de 2005, que consolidou intenções de mudanças no eixo das comissões permanentes. Investigo o alinhamento dessas

¹ Polsby (2008) fala em três principais características de institucionalização: a diferenciação da organização de seu ambiente, crescimento da complexidade interna e o universalismo e automatismo para dirimir seus conflitos internos.

alterações com os postulados da teoria informacional, capitaneada por Keith Krehbiel (2006). Verificava-se no sistema de comissões do Senado na década de 1990, como mostrou Lemos (2008), hierarquia e concentração na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) com algumas das outras comissões pouco efetivadas.

Objetiva-se, concomitantemente, elucidar as mudanças pelas quais o eixo de comissões passou nos primeiros anos do milênio, investigar a atuação das comissões para além do binômio aprovação-rejeição de matérias e o impacto sobre a distribuição dos trabalhos. A adequação entre princípios da teoria informacional e a organização legislativa, na figura do sistema de comissões do Senado brasileiro, devem ser observados. O ambiente favorável para o desempenho adequado da apreciação das matérias na casa deve verificar-se pela relação interna do sistema de comissões na divisão dos trabalhos e na atuação dos parlamentares.

Araújo e Silva (2012) propõem e vêm conduzindo trabalhos que indicam caminhos alternativos adotados pelos parlamentares para impactar o processo legislativo. O presente trabalho busca alguns dos mecanismos pelos quais os parlamentares tem afetado o processo legislativo para além da propositura e votação com enfoque nas comissões destacadas dentro do sistema do Senado Federal. Referida na literatura como *locus* de interesse do Executivo a CAE, junto a CCJ, terá sua hierarquia perante as outras comissões problematizada. As comissões têm por finalidade descentralizar e agregar informação, logo, são pontos focais para analisar as nuances do processo legislativo na atuação de seus membros dentro do arranjo de comissões.

1.1 Metodologia

O trabalho divide-se em três seções entre a introdução e a conclusão: na primeira são discutidas as bases teóricas expondo os contrapontos neoinstitucionalistas pelas correntes distributivista, informacional e partidária sobre as comissões e o engajamento dos atores centrais do processo legislativo nas comissões. Na segunda, abordo o sistema de comissões do Senado e proponho a revisão do quadro de hierarquia e concentração visto nos anos 1990 (Lemos, 2008) devido às transformações do eixo de comissões que fortaleceram uma

organização informacional. Na terceira, tendo em vista as mudanças sistêmicas, proponho a análise do papel da Comissão de Assuntos Econômicos na 54ª Legislatura usando os projetos de autoria da Presidência da República recebidos pelo Senado como instrumento de análise.

Para destrinchar as transformações no eixo de comissões partiu-se da literatura existente. Na sequência foram extraídos dados do portal do Senado Federal buscando pelos Projetos de Resolução que instituíram as novas comissões considerando as prerrogativas dotadas pelo Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Estabelecido o novo arranjo a investigação voltou-se a produção do sistema de comissões. Dessa forma, desenvolveu-se a aplicação dos indicadores de Lemos (2008) que quantificou reuniões, pareceres e distribuição de matérias. Os dados foram retirados do Relatório Anual da Presidência, publicação anual desenvolvida pelo Senado Federal compilando a produção da Casa. Exceto a concentração de matérias em cada comissão (Tabela 6) alimentada com dados fornecidos pelo Senado Federal em requerimento de informação. O recorte temporal adotado vai de 2007 a 2014, especificamente a 53ª e 54ª Legislatura, onde o sistema de comissões estabilizou-se após modificações.

Dois indicadores usados pela autora (*idem*) foram desconsiderados por não se adequarem a finalidade ou o recorte da pesquisa. Primeiramente, a produção das comissões em sessões legislativas extraordinárias, pois esses se tornaram períodos raros no recorte temporal. O aproveitamento de proposições nas comissões foi adaptado para abranger especificamente um recorte contendo projetos com sucesso notório na arena legislativa que são os projetos de autoria da Presidência da República. Foram separados os projetos dessa autoria recebidos pelo Senado durante a 54ª Legislatura especificamente. Para viabilizar a pesquisa foi analisada a tramitação desses projetos pelo portal do Senado. Visou-se compreender a interação com o sistema de comissões pelos despachos e a existência de urgência nos projetos.

Para esclarecer o papel da CAE no sistema de comissões foi feita uma análise do perfil da comissão focalizada na rotatividade da comissão e em quem são os membros. Para isso critérios de expertise prévia² vistos em Santos (2002) foram buscados no corpo da comissão para entender seu controle e qualificação. A fonte utilizada foi a publicação *Dados Biográficos dos Senadores, da 54ª Legislatura* publicação que apresenta os dados da

² O autor (2002) fala em exercício de cargos eletivos e não-eletivos no Poder Executivo federal e estadual e formação acadêmica congruente cargo ocupado.

composição da Casa. O último ponto investigado foi o comportamento da CAE em relação aos projetos de autoria do Executivo, já que a literatura atribui a essa comissão relação diferenciada com a agenda do Governo Federal.

Com essa finalidade foi destrinchada a tramitação dos projetos de autoria da Presidência da República recebidos pelo Senado na 54^a Legislatura distribuídos à CAE buscando por membros da comissão que exerceram o papel de *agenda holder*.³ A pesquisa incluiu, além dos dados de tramitação do portal do Senado, a busca pelas notas taquigráficas das deliberações na comissão sobre os projetos publicadas na forma dos suplementos do Diário do Senado Federal. Dessa forma foi viabilizada a identificação de *agenda holders* o que é um indício de atuação qualificada de membros da comissão junto aos projetos do Executivo.

Com essa pesquisa almejou-se responder a pergunta: “O quadro de hierarquia e concentração visto na década de 1990 ainda vige após as mudanças institucionais do sistema de comissões permanentes do Senado brasileiro?”. Caminhos alternativos foram buscados para compreender se ocorreu um melhor assentamento do sistema de comissões em oposição a predominância da CCJ e da CAE sobre o todo. Não foi desconsiderada a relação com o Executivo que permeia as decisões do Congresso Nacional, mas espera-se mostrar um fortalecimento das comissões que caminha mais na direção da cooperação do que a subordinação entre os Poderes.

³Termo cunhado por Araújo e Silva (2010;2013;2013). Ver 4.2.

2. Discussões iniciais

2.1 As três perspectivas sobre o funcionamento do sistema de comissões

A divisão de tarefas, delimitação de jurisdições temáticas e o arranjo de regras das comissões impacta os trabalhos, haja vista a apreciação das comissões ser etapa formal do processo legislativo. Dessa forma, as comissões são órgãos de interesse dos atores interessados e ligados ao processo legislativo. A fundamentação de sua organização e trabalhos, como e em qual medida isso está associado aos agentes políticos suscita debates na literatura. Adentro do Novo Institucionalismo norte-americano emergiram três modelos principais que se propuseram com postulados distintos a explicar o funcionamento das comissões. Nessa literatura as comissões operam como agentes que respondem a um principal. A ideia é de delegação de poderes às comissões com finalidades específicas, daí, surgem três perspectivas divergindo sobre quem delega e com qual propósito (PEREIRA & MUELLER, 2000).

Limongi (1994) faz apanhado das três perspectivas estadunidenses principais do Novo Institucionalismo. A primeira ficou conhecida como distributivista. As decisões dos parlamentares teriam a primazia da reeleição como motivação. A estratégia mais eficiente para maximizar os ganhos eleitorais e atingir esse objetivo estaria nas políticas que concentram benefícios localizados de cunho distributivista agradando seu eleitorado. É destacado que no contexto que se desenvolveu esse pensamento o voto distrital é regra, logo os interesses do eleitor estão atrelados a uma localidade territorial especificada, então políticas que concentrem benefícios no distrito do parlamentar são estratégicas para a reeleição.

Limongi expõe o *logroll* como dinâmica funcional na visão da literatura distributivista estadunidense. Os parlamentares querem angariar benefícios concentrados para suas circunscrições eleitorais, contudo, o que é de interesse de uma localidade pode contrastar de forma excludente o interesse de outra localidade. O conflito se dá na disputa de interesses individualistas, porque embora os benefícios sejam concentrados, os custos são difusos. Então, aos parlamentares restaria negociar apoio para aprovar o que almejam cedendo entre si.

A ameaça ao equilíbrio estaria no intervalo de tempo entre as proposições, pois nada garante que adiante o parlamentar receberá o apoio implicitamente acordado por ceder.

A regulação viria das instituições, os distributivistas visualizam no eixo de comissões a estruturação necessária para uma distribuição de recursos que afirme os acordos. O que determina as indicações às comissões é o interesse próprio dos parlamentares, de modo que a auto-seleção seria o mecanismo principal na composição dos órgãos. Visto a motivação individual do parlamentar o esperado é que aqueles advindos de bases específicas buscariam necessariamente integrar comissões com jurisdições temáticas que permitam angariar recursos do agrado de seu eleitor.

A contraposição ao modelo distributivista se consolida com a abordagem informacional. Limongi (1994) afirma que o estágio de desenvolvimento das perspectivas não é comparável. O autor aponta que o volume de produção distributivista é substancialmente maior que o informacional que se limita aos trabalhos de Keith Krehbiel⁴ do início da década de 1990. Passadas mais de duas décadas da revisão de Limongi sobre o Novo Institucionalismo a teoria informacional avançou, contudo, quem de fato reverberou na literatura brasileira foi seu expoente.

Dentro dessa nova perspectiva dois postulados determinariam as ações coletivas, a decisão majoritária e a redução das incertezas. O princípio majoritário é construído de forma simples “Procedures or, more generally, organizational forms cannot be adopted except with the concept of more than half of the legislature’s members” (KREHBIEL, 2006. p.16) . As decisões seriam ratificadas pelo plenário que tem instrumentos para responder contra o poder de fechar as portas das minorias se necessário (LIMONGI, 1994).

O interesse coletivo é que a tomada de decisão seja feita minimizando a imprevisibilidade da adoção de uma política pública e o seu resultado (Santos & Almeida, 2005). De tal forma, a informação se configura como um bem coletivo e a organização legislativa será adequada se incentivar seus membros a produzir e compartilhar informação (Idem). Note que o ponto focal não é simplesmente possibilitar a produção de informação, mas também a cooperação pelo compartilhamento desse bem coletivo. Nesse sentido, a teoria informacional aponta nas comissões espelhadas ao plenário maior eficiência, pois

⁴ KREHBIEL, Keith. Information and Legislative Organization. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006.

incentivariam a revelação das informações e às decisões passíveis de ratificação pelo plenário (KREHBIEL, 2006).

A terceira corrente emergente é a partidária. Distinguindo-se das duas primeiras, essa visão não reconhece as comissões como eixo estruturante dos trabalhos (LIMONGI, 1994). A coordenação das ações seria feita pela centralização provida pelas lideranças partidárias, sendo as comissões expressão do poder dos partidos. As comissões não seriam regidas nem pela auto-seleção e nem pela especialização, os partidos indicariam membros mais alinhados às diretrizes partidárias. Essa corrente é pautada pelas regras de centralização decisória que fornecem aos líderes a capacidade, dada a necessidade, de controlar as demandas individualistas concorrentes de seus membros assegurando uma agenda maior.

Na perspectiva distributivista a importância de cada comissão seria valorada pela procura, já que o interesse individual e a auto-seleção configuram as comissões. Na teoria informacional as comissões não necessariamente são mais importantes entre si, podendo sim ser mais eficientes. Em termos da terceira corrente, os partidos identificam comissões pivotais, que influenciam na imagem partidária, por serem arenas estratégicas, e para lá mandam seus “melhores soldados” (MÜLLER, 2005, p. 389).

Essas perspectivas impactaram a literatura nacional de forma diferenciada. Santos e Almeida (2005) indicam que as análises sobre o Legislativo brasileiro segmentam-se entre enfoques distributivos de decisões firmadas pelo interesse eleitoral e os estudos que tratam do poder de agenda dos líderes associado à hegemonia do Executivo. Todavia, análises influenciadas ou focalizadas na perspectiva informacional se desenvolveram com o próprio Santos e Almeida (2002; 2005; 2011), Pereira e Mueller (2000), Ricci e Lemos (2004) e Araújo (2012;2014).

Ao usar dessas perspectivas para entender o sistema de comissões no Legislativo brasileiro é necessário entender que suas postulações originaram-se de um contexto distinto, nos EUA, e que a noção de hibridismo entre os modelos é aplicável ao caso brasileiro (ARAÚJO, 2014). Além do mais, cada modelo parece se adequar melhor a uma etapa do processo legislativo dentro das comissões. Em momentos, a agregação de informação parece mais proeminente, por exemplo na produção dos pareceres, enquanto em outros, atender negociações de interesses individuais, com designações, ou consolidar a agenda partidária, em votações, parece a finalidade destacada das diferentes tomadas de decisão no âmbito das

comissões (DINIZ, 1999). Portanto, os modelos servem como ferramentas de compreensão da realidade do legislativo devendo-se ressaltar suas limitações explicativas sendo possível até mesmo combinar, na medida do possível, as contribuições das perspectivas.

2.2 A influência do Poder Executivo nas Comissões

A posição privilegiada do Executivo na construção da agenda política, na relação com o Legislativo e na produção legislativa em si é assunto talhado pela literatura. Os artifícios de influência sobre o Congresso Nacional são estudados nas relações com as comissões por Pereira e Mueller (2000). Situações concretas da utilização dos líderes partidários como instrumento de influência do Executivo sobre as comissões já foram objeto da literatura (MIRANDA, 2010. PEREIRA & MUELLER, 2000).

A prerrogativa de indicar e substituir membros para as comissões permanentes é das lideranças partidárias. A indicação é interpretada como ato individualizado do líder por não existir vinculação específica no critério de decisão (SANTOS, 2002). Sendo a indicação decisão de um ator suscetível a influência do hegemônico Executivo, seria esperado que a composição das comissões espelhasse o interesse do governo federal. Pereira e Mueller (2000) mostram na Câmara que em certa medida o Executivo despense esforços para que o corpo das comissões esteja alinhado com seus interesses. Os autores apontam também a conveniência na existência de comissões mais fidedignas ao plenário para o Executivo utilizando o instrumento da solicitação de urgência como medidor.

Pereira e Mueller (2003) falam em partidos fracos na arena eleitoral, mas fortes na arena legislativa. Os chamados incentivos contraditórios fundamentam-se na preponderância do Executivo e coordenação do Legislativo de forma centralizada nas figuras dos líderes e da presidência das casas (IDEM, 2003; RENNO, 2006). Esse quadro é relativizado por Silva e Araújo (2012) que trabalham casos concretos onde a coordenação dos líderes é limitada em matérias polêmicas. Os autores (Idem) propõem que a importância da coordenação do trabalho legislativo por essas figuras muitas vezes é confundida com efetividade e atribui-se capacidade de centralização superestimada às lideranças.

As comissões possuem o poder de *gatekeeping*, podendo por intermédio da não-decisão rejeitar a continuidade na tramitação. Um efeito prático da não-decisão é a filtragem de proposições que é parte primordial do trabalho legislativo selecionando propostas a serem deliberadas (LEMOS, 2006). Observado o grande fluxo de trabalho e apresentação de proposições⁵ as comissões são, entre outras funções, um filtro organizacional para o plenário de forma ativa (apreciação terminativa e produção de pareceres) e reativa (*gatekeeping*). A filtragem de proposições do Executivo não é uma dinâmica funcional haja vista os recursos do Presidente como o pedido de urgência.

Na figura do relator o Executivo obtém possibilidades variadas. O relator, designado pelo presidente da comissão, tem função de munir seus pares com informação. Em regra o plenário e o Executivo estão condicionados a esperar a informação provida pela comissão, excetuado o custo de espera⁶, o que indica interesse nos ganhos informacionais providos. Santos e Almeida (2005) explicam sob a perspectiva informacional que até mesmo relatores opositorista podem interessar ao Executivo.

Araújo e Silva (2012) trazem à tona o fenômeno da apropriação de agenda do Legislativo, onde o Executivo utiliza-se de texto ou ideia elaborada previamente pelo Legislativo para propor seus próprios projetos. Dentro desse fenômeno os autores (2013) mostram uma dinâmica de cooperação peculiar entre o autor do projeto apropriado e o Executivo, onde o elaborador do objeto da apropriação pode até mesmo relatar o produto resultante. Participar direta ou indiretamente das negociações envolvendo o projeto, exercendo papel de titular de agenda, pode possibilitar impulso na carreira política (ARAÚJO & SILVA, 2013). Em menor ou maior medida essas abordagens mostram que o Executivo se engaja nas comissões e que elas agregam valor informacional ao processo legislativo.

⁵ Exemplificando, foram verificados em acesso ao sítio eletrônico do Senado Federal 2238 Projetos de Lei do Senado (PLS) apresentados apenas na 54^a Legislatura.

⁶ PEREIRA & MUELLER, 2000. P. 61-62. Os autores explicam que a principal hipótese gerada é que em comissões de posições extremadas o incentivo para compartilhar a informação é reduzido. Dessa forma, apesar do plenário e o Executivo terem interesse nos ganhos informacionais o custo de espera tenderia a superar os ganhos informacionais, diferente das comissões mais representativas do plenário.

3. O Sistema de Comissões Permanentes do Senado Federal

O sistema de comissões da câmara alta brasileira encontra-se dividido em comissões temporárias e comissões permanentes. Enquanto as primeiras possuem quantidade variável, as permanentes estão fixadas em 13, além da Comissão Diretora (RISF, Art. 72). Esta última, apesar do caráter vitalício idêntico às 13 outras, possui prerrogativas diferenciadas devendo então ser destacada de dentro do sistema. Ela é composta de forma espelhada aos integrantes titulares da Mesa Diretora, acumulando competência sobre as questões da administração interna da casa e a redação final de matérias.

Enquanto a Comissão Diretora opera como um órgão dirigente, as outras comissões permanentes trabalham em áreas temáticas delimitadas. Sob uma perspectiva informacional, essa divisão visa assessorar o plenário para que suas decisões sejam munidas da informação provida por esses órgãos. A dedicação exercida aos assuntos de sua competência agrega informação ao processo legislativo pelas comissões. Portanto, reduzindo custos informacionais sobre proposições específicas e grandes temas de interesse do parlamento. Ao adotar essa explicação explícito os postulados da decisão majoritária e da incerteza, consolidados pelo expoente da teoria informacional Keith Krehbiel (1991).

A quantidade de comissões permanentes do Senado passou por período de estabilidade na década de 1990. A adequação do regimento ao novo texto constitucional pela Resolução do Senado Federal nº 18/1989 reduziu de 15 para 6 o número de comissões permanentes. Iniciada a década de 2000 o único acréscimo foi feito pela Resolução do Senado nº 46/1993, que criou a Comissão de Fiscalização e Controle (CFC). Durante a maior parte da década o Senado brasileiro funcionou com 7 comissões permanentes. Considerando que a CFC já existia na legislatura anterior⁷, sendo extinta e posteriormente recriada de forma permanente na 49ª legislatura, é notável a constância do sistema.

Tabela 1 – Comissões permanentes e seu número de membros na década de 1990

Comissão (sigla)	Nº de membros na década de 1990
------------------	---------------------------------

⁷ A CFC foi instituída como comissão permanente pela Lei 8295/1984, em ambas as casas do Legislativo Federal, para fiscalizar os atos do Poder Executivo e da administração indireta. Passou dois anos extinta (biênio 1991-1992) no Senado e foi recriada em 1993 (Araújo, 2012) com a aprovação do PRS 1/1992, autoria Mauro Benevides, convertido em Resolução do Senado Federal nº 46, de 1993.

Assuntos Econômicos (CAE)	27
Assuntos Sociais (CAS)	29
Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)	23
Educação (CE)	27
Serviços de Infraestrutura (CI)	23
Fiscalização e Controle (CFC)	17
Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)	19

Fonte: LEMOS (2008, p.358)

Adentrando a década de 2000 o sistema de comissões do Senado passou por modificações mais constantes. Em 2002 foi aprovado projeto de resolução que instituiu a Comissão de Legislação Participativa (CLP), de autoria da Senadora Marina Silva (PT-AC). A criação da comissão amparou-se⁸, segundo parecer favorável, na tentativa de facilitação da participação popular atrelada aos mecanismos já expressos no texto constitucional. A inspiração na iniciativa da Câmara dos Deputados que criou uma comissão dessa natureza no ano anterior também é exposta.

Ambas as comissões, CFC e CLP, tiveram suas jurisdições agregadas a comissões temáticas posteriormente criadas. A Resolução do Senado nº 1, de 2005, transformou a CFC em CMA, juntando às designações de fiscalização e controle com a defesa do consumidor e o tema meio ambiente. A fiscalização é vista como tarefa menos interessante pelos parlamentares do que a elaboração de políticas públicas e a representação dos interesses coletivos (Rosenthal, 1981 *apud* Lemos, 2008). Uma interpretação possível da junção dessas prerrogativas na CMA é a incorporação de uma atividade pouco valorizada com outra aparentemente mais relevante aos parlamentares. Assim, deixando a comissão atraente aos interessados na proposição de políticas públicas de cunho ambiental já que a CFC foi a comissão mais esvaziada na década de 90. Já a CLP foi transformada, pela mesma resolução, em Comissão de Direitos Humanos (CDH), também ampliando seu recorte de atuação.

Os efeitos da referida resolução impactaram o sistema de comissões do Senado com força de reforma. Contabilizando a criação da Comissão de Desenvolvimento Regional

⁸ Parecer nº 1.300, de 2002, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Relator: Senador Osmar Dias

(CDR) no ano anterior passou-se ao número de 10 comissões permanentes, excetuada a Comissão Diretora, após a aprovação da matéria. Consolidando as intenções de modificação no sistema de comissões, em 2005, moldada em acordo de lideranças, a norma foi apresentada como amplo substitutivo. A relatoria em plenário foi de Juvêncio da Fonseca (PDT-MS), em substituição a CCJ, ao PRS 26/1999. De autoria do Senador Pedro Simon (PMDB-RS), o projeto se limitava a recriar a Comissão de Agricultura, entretanto, acabou por reorganizar os dispositivos regimentais das comissões.

Entre as alterações cabe destacar o aumento do limite de comissões as quais um Senador poderia participar, de duas como titular e suplência em igual número para 3 titularidades e 3 suplências. Lemos (2008) traz da literatura estadunidense contrapontos para interpretar a quantidade de participações simultâneas em diferentes comissões. Rosenthal (1981 *apud* LEMOS, 2008) afirma que a elevação desse número atrapalha um trabalho especializado, dada a densa e variada carga de trabalho dos parlamentares, implicando em sobrecarga. Consequentemente atividades subvalorizadas, como fiscalizar, perderiam ainda mais espaço. Por outro lado, Fenno (1973 *apud* LEMOS 2008; ARAÚJO, 2012) argumenta sobre a troca de experiências em comissões diferentes. Permitir-se-ia assim conexões, potencialmente duradouras, entre parlamentares, e a alternância de prioridades quando pensamos nas variadas áreas temáticas de atuação.

Vários aspectos de desconcentração mostraram-se presentes no texto aprovado em 2005. A CAE perdeu atribuições voltadas à agricultura e imóveis rurais, realocados para a Comissão de Reforma Agrária e Agricultura (CRA), resultante das mudanças. Aos encargos de fiscalização e controle a CMA acumulou os assuntos de defesa do consumidor e meio ambiente, delimitados a CAS anteriormente. Outro objeto retirado da CAS⁹, a proteção aos infantes e portadores de deficiências foi realocada para a CDH. A CAS teve ainda seu número de membros reduzidos de 29 para 21, suplentes em igual número. A CDR teve acrescido o turismo em seu domínio.

Seguindo a tendência de desconcentração dos anos anteriores consolidada em 2005, a Resolução nº 1 de 2007 criou a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática. Partindo de uma subcomissão permanente da Comissão de Educação a CCT desconcentrou matérias da CE, em especial o grande quantitativo de concessões de serviço de

⁹ A CAS foi restringida às proposições voltadas a saúde, trabalho, previdência social, seguridade social, população indígena e assistência social (RISF Art.100)

radiodifusão de sons e imagens. . De acordo com Moreira (2015) as principais entidades científicas do país se posicionaram favoravelmente a criação da comissão. Apesar da tramitação acelerada da matéria foram externados pontos interessantes por Senadores em plenário.

O Senador Marcelo Crivella (PRB-RJ) encaminhou voto favorável ao projeto¹⁰:

A partir de agora, a Comissão de Educação, que tem o tema mais importante para o futuro do nosso País, tratará desse tema com exclusividade e prioridade. Quantas vezes, Sr. Presidente, como membro efetivo da Comissão de Educação, deixamos de discutir propostas importantes e fazer audiências públicas relevantes porque tínhamos de votar, por exemplo, autorização de renovação de concessão pública de rádios, que são importantes, mas tomavam espaço no debate fundamental, prioritário da Comissão, que é sobre educação.

A fala do Senador pelo Rio de Janeiro acusou sobrecarga na CE devido às apreciações de concessões de serviço de rádio e TV e previu o fortalecimento da temática da educação dentro da CE, agora com atribuições diminuídas. Essa situação parece desdobramento do acentuado crescimento de pareceres proferidos e reuniões realizadas pela CE na segunda metade da década de 1990, justificados pelas concessões (LEMOS, 2008). Na próxima seção são abordados os impactos desse novo desenho de jurisdições e seu alinhamento com as expectativas do Senador.

Dentro do quadro atual de comissões é preciso tratar ainda de duas comissões. Criadas na década de 2010, em 2013 e 2015 respectivamente, a Comissão Senado no Futuro e a Comissão de Transparência e Governança Pública são os acréscimos da década. Quanto à primeira, instituída pela Resolução do Senado nº 14, de 2013, compete promover discussões sobre grandes temas e o futuro do país e aprimorar a atuação do Senado nessas questões (RISF, Art. 104-D). A segunda, designada a tratar do combate a corrupção, prestação eficiente de serviços públicos, responsabilidade com os gastos públicos e gestão fiscal, democracia participativa, controle social, transparência e práticas gerenciais modernas (RISF, Art. 104-E).

As temáticas correlatas ao exercício da fiscalização e controle motivaram resolução que transferiu a jurisdição temática da antiga CFC, então CMA, para a mais nova comissão

¹⁰ Diário do Senado Federal. Publicação em 08/02/2007 p. 1253

permanente. De autoria da Senadora Rose de Freitas, o PRS 5/2017, convertido em Resolução nº3, de 2017 redefiniu as atribuições de duas comissões permanentes. A CMA restringiu-se às temáticas de meio ambiente especificamente, enquanto a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor assumiu as temáticas de fiscalização e controle.

Tabela 2 – Nº de comissões permanentes e seus membros titulares em 2017, atualizado após a Resolução nº 3, de 2017, do Senado Federal

Comissão (Sigla)	Nº de membros
Assuntos Econômicos (CAE)	27
Assuntos Sociais (CAS)	21
Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)	27
Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	17
Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)	19
Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)	17
Educação, Cultura e Esporte (CE)	27
Serviços de Infraestrutura (CI)	23
Meio Ambiente (CMA)	17
Agricultura e Reforma Agrária (CRA)	17
Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)	19
Senado do Futuro (CSF)	11
Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTF)	17

Fonte: Elaboração própria, a partir do Regimento Interno do Senado vigente (Art.77)

3.1 Hierarquia e concentração revisitadas

Lemos (2008) indicou na década de 1990 hierarquizações dentro do quadro de comissões permanentes do Senado brasileiro. Os próprios senadores admitiam hierarquização dentro do sistema de comissões. Llanos (2003) mostra que os senadores consideravam que duas das comissões se sobressaiam sobre as outras. Respondendo questionamento sobre quais

as três comissões mais importantes do Senado obteve-se 32 menções à CAE e 31 à CCJ. A terceira comissão mais lembrada foi a CAS, 15 vezes, enquanto nenhuma outra comissão foi mencionada mais do que 10 vezes (Idem, p.27).

A existência de hierarquia e concentração no sistema de comissões parece congruente com as contribuições de Müller (2005) sob a perspectiva partidária. Existindo comissões pivotais seriam selecionados os “melhores soldados” e lá se desempenhariam os trabalhos relevantes. As restrições a quantidade de comissões as quais um parlamentar poderia participar eram maiores na década de 1990¹¹. Seria coerente pensar que o direcionamento dos trabalhos privilegiaria as comissões hierarquicamente destacadas concentrando as decisões em lócus confiáveis aos líderes. Simplificando, o custo de controle de uma ou duas comissões é reduzido se comparado com a dificuldade de coordenação de todo o sistema de comissões. Isso poderia gerar um componente de estabilidade para as negociações com o Executivo e a implementação de uma agenda partidária almejada.

Em indicadores voltados as produções e atividades do sistema confirmavam-se indícios de centralização e hierarquização CCJ-CAE sobre as outras comissões permanentes (LEMOS, 2008). Ao delimitar sua análise a década posterior a promulgação da Constituição de 1988 a autora pôde aferir as tendências do sistema em um desenho burocrático específico. Sobretudo, tratando da quantidade de comissões permanentes, que passou 9 sessões legislativas ordinárias consecutivas sem alterações e as prerrogativas das comissões que sofreram apenas alterações pontuais. Outro aspecto que não impactou o sistema de comissões na década de 90 é a efetivação do funcionamento das subcomissões. Araújo (2012) mostra que a partir de 1999 as subcomissões se difundiram pelo sistema, contudo, ainda não se assentaram devidamente dada a instabilidade dessas.

Tabela 3 – Número de reuniões, de Pareceres e de Matérias das Comissões Permanentes na Década de 1990

Comissão	Nº de reuniões na década de 90 (%)	Nº de pareceres lidos em Plenário 1994-2000	Número de matérias que
-----------------	-------------------------------------------	----------------------------------------------------	-------------------------------

¹¹ Esse ponto será explorado adiante ao abordar os efeitos da Resolução do Senado nº 1, de 2005.

		(%)	tramitaram em 1995 (%)
Assuntos Econômicos	318 (28%)	882 (27%)	245 (16%)
Constituição e Justiça	269 (24%)	763 (23%)	695 (44%)
Assuntos Sociais	163 (14%)	750 (22,6%)	227 (14%)
Relações Exteriores	139 (12%)	422 (13%)	204 (13%)
Educação	135 (12%)	409 (12%)	160 (10%)
Infra-estrutura	83 (7%)	75 (2%)	23 (2%)
Fiscalização e Controle	38 (3%)	12 (0,4%)	20 (1%)
TOTAL	1145 (100%)	3313 (100%)	1574 (100%)

Fonte: Lemos 2008 *apud* Neiva, 2008 p.48

Como exposto, o sistema de comissões permanentes do Senado brasileiro foi transformado ao longo da década de 2000. Uma nova configuração surgiu com 12 comissões temáticas permanentes. Esse novo eixo passou a vigorar com estabilidade, semelhante ao observado na década de 1990, desde a Resolução nº 1, de 2007, no início da 53ª Legislatura. O oscilante número de subcomissões subiu acentuadamente e chegou a 35 no final da década de 2000, variando sempre distante do baixo número da década de 1990 (Araújo, 2012). Portanto, objetivo analisar os impactos e eventuais rearranjos do sistema desse novo período de estabilidade com novas comissões.

A única alteração no quadro de comissões permanentes nas legislaturas 53 e 54 decorre da criação da Comissão Senado no Futuro, em 2013. Essa comissão será desconsiderada na análise empírica dos indicadores, haja vista suas prerrogativas restritas e menor institucionalização. A CSF não emitiu pareceres desde sua criação e reuniu-se apenas 30 vezes de sua criação até o final de 2016, número ínfimo de reuniões quando em comparativo com as outras comissões temáticas. Não se pode dizer que a criação da CSF gerou impactos, dado seu caráter excepcional dentro do sistema de comissões. Dessa forma, será desconsiderada para fins de análise haja vista o objetivo do estudo.

A CTF não será considerada nessa análise por ter sido instalada no final de 2015. Seu funcionamento, até então, se deu em apenas uma sessão legislativa completa. Seu impacto sobre o quadro de comissões e sua recente agregação da temática de fiscalização e controle, retirada da CMA, não serão objeto nessa pesquisa. O intuito é analisar os indicadores tomando como recorte a 53^a e a 54^a legislatura. O que motiva esse recorte é a investigação comparativa entre dois períodos de estabilidade burocrática distintos devido ao rearranjo regimental e como isso afeta o sistema como um todo.

Durante o período analisado por Lemos (2008), 1994 a 2000, o número de reuniões em períodos ordinários das 7 comissões foi de 1145. Tomando os dados dos períodos ordinários 2007-2014 observa-se aumento do número de reuniões das comissões, sendo 4264 reuniões realizadas por 11 comissões. A concentração de 52 % das reuniões totais das comissões (Tabela 3) na década de 1990 pela CCJ e a CAE reforçava a percepção dos parlamentares de ambas estratificadas de forma privilegiada. A nova configuração apontou que apenas 21,36% das reuniões totais foram realizadas pelas mesmas. A subida do número de reuniões totais e a significativa desconcentração indicam transformações no sistema, mostrando comissões melhor assentadas, o que se associa a institucionalização das comissões. A redução percentual sobre o total não implica em perda de centralidade e valorização da CCJ e CAE.

A CE manteve constante sua proporção de reuniões. Na década de 90 reuniu-se em uma porcentagem de 12% do total de reuniões, já no segundo período em 11,98% do todo. Tendo em vista esse dado, pode-se concluir que não ocorreu um esvaziamento da CE com a perda da prerrogativa de emitir pareceres sobre concessões de serviços de radiodifusão de sons e imagem. A CE realizou 376 reuniões a mais em comparativo e seguiu com a mesma porcentagem sobre o todo. Considerando a grande carga de trabalho realocada para a CCT é razoável inferir que a CE tornou-se mais atraente para a formulação e debate de políticas públicas voltadas à educação, esporte e cultura.

Retomando o paralelo com o desinteresse parlamentar com as atividades de fiscalização e controle pode-se notar aspecto relevante nos dados. Enquanto a CFC reunia-se 5,42 vezes por ano a CMA realizou 43,25 reuniões por ano em média. Apesar do número de reuniões de todas as comissões subir substancialmente, mostrando mais que fortalecimento individual, mas sistêmico das comissões, temos neste um caso *outsider*. Após angariar jurisdição em temáticas voltadas ao meio ambiente e defesa do consumidor tornou-se uma comissão com funcionamento periódico efetivo contrário ao claro esvaziamento dos anos 90.

Tabela 4- Número de reuniões das comissões entre 2007 e 2014 permanentes e porcentagem

Comissão (Sigla)	Nº de reuniões	Porcentagem do total
Assuntos Econômicos (CAE)	444	10,41%
Assuntos Sociais (CAS)	415	9,73%
Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)	467	10,95%
Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	342	8,02%
Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)	522	12,24%
Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)	217	5,09%
Educação, Cultura e Esporte (CE)	511	11,98%
Serviços de Infraestrutura (CI)	356	8,35%
Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)	346	8,11%
Agricultura e Reforma Agrária (CRA)	278	6,52%
Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)	366	8,58%
TOTAL	4264	100%

Fonte: Relatório Anual da Presidência (2007-2014); Elaboração própria

Quantificados os pareceres lidos em plenário, a produção da CCT chama a atenção. Seguindo tendência da CE na segunda metade da década de 1990, a CCT consolidou progressão de pareceres lidos em plenário relacionados à concessão de serviços de radiodifusão (LEMOS, 2008). A CCT teve 36,50% dos pareceres lidos entre 2007-2014 do total de 10825, em 1994-2000 o número total foi de 409 dos 3313 pareceres pelas, então, 7 comissões.

Autores consideravam a CE espaço distributivista (LEMOS, 2008), isso se deve as concessões de rádio e TV que são interpretadas como políticas de clientela. Em torno de 80% dos projetos de concessão foram relatados por Senadores do mesmo estado do beneficiário (Teixeira, 2009). A concessão de benefícios concentrados a localidades específicas é o caso típico de distributivismo. Na contramão dessa assertiva Moreira (2015) faz estudo de casos em que a CCT, detentora da anterior prerrogativa da CE, exerceu relevante influência sobre proposições de impacto nacional.

Outro aspecto destacado pela autora é a mobilização da sociedade civil organizada, contrária ao projeto¹² de reforma do RISF que, entre outros efeitos, concentraria a CCT na CE. Setores relevantes da comunidade científica manifestaram-se reconhecendo a importância da comissão como fórum especializado em ciência, tecnologia e inovação. A atuação em políticas de abrangência nacional e o reconhecimento manifesto de parte relevante da sociedade civil especializada indicam nessa comissão contribuições informacionais. Pensando na possibilidade de hibridismo de modelos interpretativos é possível que a comissão simultaneamente seja espaço distributivista em momentos, mas seja órgão que demonstra qualificação e reduza a incerteza sobre o resultado de políticas públicas.

A crescente do quantitativo de pareceres das comissões permanentes lidos em plenário não se aplica a uma das comissões. A CAS teve uma redução de 54 pareceres nesse quesito no período 2007-2014 no comparativo com 1994-2000 o que contrasta tendência de todas outras comissões existentes no período anterior comparado. A institucionalização de novas comissões com jurisdições bem definidas e a redução do campo de atuação da CAS¹³ impactou seu funcionamento. A CDH e a CMA, que receberam atribuições previamente concentradas na CAS, somaram 6,05% dos pareceres. O processo de desconcentração foi efetivo no comparativo com a década de 1990.

Apesar de indicar desconcentração e institucionalização no sistema de comissões o número de reuniões e pareceres não implica em desconstrução da hierarquia vigente na década de 90. Pode-se observar como exemplo os responsáveis pelo elevado quantitativo da comissão que lidera a produção de pareceres, que não são proposições de relevância notável. Os projetos de concessão de serviço de radiodifusão tramitam com urgência constitucional. O

¹² Trata-se do Projeto de Resolução do Senado (PRS) 17, de 2009.

poder de *gatekeeping* da CCT é reduzido na parte majoritária de seu quantitativo, pois deve emitir parecer em 25 dias do recebimento do projeto no Senado (RISF, Art. 375, III). Dessa forma, é esperado que a CCT tenha muitos pareceres lidos, contudo, dedicados a matérias pouco relevantes em abrangência.

Tabela 5 – Pareceres emitidos pelas comissões permanentes lidos em plenário entre 2007 e 2014

Comissão (Sigla)	Pareceres lidos em plenário	Porcentagem do total
Assuntos Econômicos (CAE)	918	8,48%
Assuntos Sociais (CAS)	696	6,43%
Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)	2057	19,00%
Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	3951	36,50%
Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)	258	2,38%
Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)	155	1,43%
Educação, Cultura e Esporte (CE)	1104	10,20%
Serviços de Infraestrutura (CI)	200	1,85%
Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)	365	3,37%
Agricultura e Reforma Agrária (CRA)	119	1,10%
Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)	1002	9,26%
TOTAL	10825	100%

Fonte: Relatório Anual da Presidência (2007-2014); Elaboração própria

Para apurar a análise visando verificar se a hierarquização dos anos 1990 ainda se verifica no rearranjo do sistema de comissões julgo necessário adicionar filtros. Notavelmente, a câmara alta brasileira tem uma produção mais numerosa e dispersa em

diferentes órgãos no âmbito das comissões quando comparados os dados de Lemos com o período das Legislaturas 53 e 54 então abordados. Os quantitativos de produção podem indicar desconcentração, mas é necessário julgar o que é central no sistema de comissões na distribuição de matérias.

Lemos (2008) verificou que 922 das 1574 matérias despachadas às comissões permanentes no ano de 1995 foram distribuídas para CAE e a CCJ. Araújo (2014) abrange os projetos que receberam parecer entre 1989 e 2004 e mostra produção destacada da CCJ, CAE e CAS. O autor relativiza o número maior da produção da CAS sobre a CAE justificando a importância das matérias apreciadas na jurisdição de assuntos econômicos. Todavia, um aspecto passa despercebido nessas análises. Ao abordar a hierarquização na CCJ-CAE não se faz juízo da diferenciação de hierarquia entre as duas comissões. Nos dados de Araújo (Idem) a CCJ apreciou 51,5% dos projetos, número superior a soma das apreciações pela CAS e CAE, segunda e terceira comissão que mais apreciou no período.

As prerrogativas extra legiferantes¹⁴ e o posicionamento privilegiado na solução de conflitos de admissibilidade de proposições são quesitos que as sobrepõe no sistema (Araújo, 2014). À CCJ desde 1993, com a Resolução nº 89, de 1992, compete exclusivamente a tramitação de Propostas de Emenda à Constituição no âmbito das comissões do Senado. Matérias que alteram a Constituição possuem importância e impacto indubitável. Ademais, com a amplitude de temáticas consolidadas pela carta de 1988 a CCJ detém com a tramitação de PECs uma jurisdição temática incomparável na organização legislativa brasileira.

A distribuição de matérias para as comissões é feita por despacho do Presidente do Senado Federal enquanto a distribuição de relatorias é feita pelo presidente da comissão. Lemos (Idem) aborda a quantidade de matérias recebidas e o poder de *gatekeeping*, exercer a não-decisão, sendo o primeiro um dos medidores de centralidade da comissão no sistema. Novamente, a CCJ e CAE detinham maiores quantitativos sobre o todo na década de 1990. Faço uma ressalva nesse indicativo, ao analisar o recebimento de matérias por uma comissão é interessante destacar que o Presidente do Senado já fez juízo da relevância da matéria.

¹⁴ De acordo com o RISF compete a CAE: Apreciação de indicações do Presidente da República para Ministro do Tribunal de Contas e Presidente e Diretores do Banco Central pela CAE (Art.99, V). Apreciar autorização para operações externas de natureza financeira de interesse dos entes federados (Art. 389). Audiências Públicas com o Presidente do Banco Central para discutir a política monetária (Art.99 § 1º)
A CCJ: Apreciação de indicações do Presidente da República para Ministros do STF, tribunais superiores, Procurador Geral da República e Governadores de Território pela CCJ (RISF. Art.101. i).Reunião junto ao Ministro de Estado da Justiça sobre a atuação da pasta (Art.101-A)

Levando em conta a ampla abrangência temática da CCJ e da CAE, apontada por Lemos (2008) e Araújo (2012;2014) é improvável que matérias de alto interesse fujam da apreciação das comissões mais valorizadas.

Tabela 6 – Quantidade de Matérias¹⁵ Publicadas da Pauta nas Comissões Permanentes no ano de 2011

Comissão (Sigla)	PDS	PLC	PLS	PRS
Assuntos Econômicos (CAE)	4	108	974	2
Assuntos Sociais (CAS)	-	174	887	2
Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)	9	178	1693	53
Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	464	47	228	-
Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)	-	232	1534	5
Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)	-	6	381	-
Educação, Cultura e Esporte (CE)	-	299	635	28
Serviços de Infraestrutura (CI)	-	30	226	-
Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)	-	63	857	-
Agricultura e Reforma Agrária (CRA)	-	11	344	-
Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)	8	28	114	6

Fonte: Dados obtidos junto ao Senado Federal (2017); Elaboração própria

¹⁵ As matérias consideradas são os Projetos de Decreto Legislativo (PDS), Projeto de Lei da Câmara (PLC), Projeto de Lei do Senado (PLS) e Projeto de Resolução do Senado (PRS). As Propostas de Emenda à Constituição não constam na Tabela 6 por serem exclusividade da CCJ dentro do sistema de comissões.

Outro fator que demonstra a hegemonia da CCJ é o seu comando. O RISF define que os presidentes de comissão serão eleitos em escrutínio secreto na reunião de instalação dos seus trabalhos. As comissões seguem o princípio da proporcionalidade e o que ocorre em termos práticos é o rateio de presidências de comissão para os maiores blocos, de acordo com a importância da comissão.

No período 2007-2014 que compreende duas legislaturas três blocos eram preponderantes no Senado com variações de centralidade de uma legislatura para outra. O Bloco de Apoio ao Governo capitaneado pelo PT, o Bloco da Maioria majoritariamente composto pelo PMDB maior partido da casa isoladamente e o Bloco oposicionista da Minoria centrado no PFL e PSDB destacaram-se. Na 53ª Legislatura a oposição concentrava a maior bancada da casa, perdendo força na Legislatura seguinte, enquanto Apoio ao Governo e PMDB alternaram a posição de segundo bloco da casa sutilmente já que seu número de membros foi similar.

Nas legislaturas 53 e 54 a CCJ foi presidida pelo maior bloco da casa. Nos dois biênios da 53ª legislatura a presidência¹⁶ foi de membros do Bloco da Minoria (PFL-PSDB), por senadores membros do PFL¹⁷ maior partido do bloco mais numeroso. Na 54ª legislatura o PMDB, maior partido do Bloco da Maioria o maior da casa, deteve as presidências¹⁸ da CCJ. A presidência da CCJ manteve-se com o bloco preponderante independente de sua posição em relação ao governo federal.

A CAE tendeu a ser presidida pelo segundo bloco da casa no mesmo período. Durante o primeiro biênio da 53ª Legislatura ¹⁹a CAE foi presidida pelo PT, maior partido do segundo bloco da casa Apoio ao Governo. No segundo biênio o PMDB (Maioria) era o maior partido da casa isoladamente e presidiu a CAE sendo o vice um membro do PT maior partido da segunda bancada. No período da 54ª legislatura ²⁰a CAE foi presidida pelo PT, partido do Apoio ao Governo e vice-presidida pelo PMDB da Maioria. A presidência da CAE não fugiu

¹⁶ Presidentes da CCJ – 53ª Legislatura (1º Biênio): Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA)/Marco Maciel (PFL-PE); Vice Valter Pereira (PMDB-MS). 2º Biênio: Demóstenes Torres (DEM-GO) e Vice Wellington Salgado de Oliveira (PMDB)

¹⁷ Em 02/08/2007: O Partido da Frente Liberal - PFL passa a denominar-se Democratas – DEM. Fonte: Relatório Anual da Presidência (2007. P.36)

¹⁸ Presidentes da CCJ – 54ª Legislatura (1º Biênio): Eunício Oliveira (PMDB-CE) e Vice José Pimentel (PT-CE). 2º Biênio: Vital do Rêgo (PMDB-PB) e Vice Anibal Diniz (PT-AC).

¹⁹ Presidentes da CAE – 53ª Legislatura (1º Biênio): Aloizio Mercadante (PT-SP) e Vice Eliseu Rezende (PFL-MG). 53ª Legislatura (2º Biênio): Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN) e Vice Delcídio do Amaral (PT-MS).

²⁰ Presidentes da CAE – 54ª Legislatura (1º Biênio): Delcídio do Amaral (PT-MS) e Vice Lobão Filho (PMDB-MA). 54ª Legislatura (2º Biênio): Lindbergh Farias (PT-RJ) e Vices Sérgio Souza (PMDB-PR)/Luiz Henrique (PMDB-SC).

dos maiores blocos e partidos majoritários dessas composições. A oposição, enfraquecida em relação à coalizão do governo na legislatura 54, não conseguiu acessar o controle das duas comissões mais valorizadas.

A opinião dos senadores sobre quais as comissões mais importantes atualizada após o rearranjo do sistema de comissões para comparativo com o que foi exposto por Llanos (2003) não foi mensurada. Indício forte, entretanto, é a evidente valorização continuada do controle de comissões específicas pelos maiores blocos. Vale destacar que as presidências centralizadas não são peculiaridade do período de 2007-20014. Lemos (2008) aponta que a CCJ foi monopolizada por PFL e PMDB, partidos de bancadas numerosas membros das coalizões dos governos federais da década de 1990. No caso da CAE adiciona-se o PSDB, enquanto partido do governo, ao repetido domínio do PFL e PMDB.

4. Hierarquia da CCJ-CAE dissociada

A CCJ e a CAE são as duas comissões mais valorizadas do Senado brasileiro. Na transição da década de 1990 para 2000 essa assertiva era ratificada numericamente por quatro indicadores relativos à produção do eixo das comissões vigentes e a própria opinião dos Senadores. No período que tange a 53^a e 54^a Legislatura isso não fica esclarecido pelos indicadores, haja vista a consolidada desconcentração pelo rearranjo do sistema de comissões e os avanços na direção da institucionalização. A valorização hierárquica da CCJ, sempre presidida pela bancada majoritária da casa, é de fácil justificação pela centralização da tramitação das PECs e a abrangência da jurisdição temática. Quanto a CAE a justificativa é um tanto mais abstrata, Araújo (2014), por exemplo, justifica a centralidade da CAE nos seguintes termos:

Políticas econômicas de tipo regulatório ou [re]distributivo, nos termos Lowi (1966), são centrais para todo o governo, de modo que comissões que atuam nesse campo temático são pivotais nas negociações entre o Legislativo e o Executivo, de modo que a CAE ocupa posição privilegiada nesta relação (2014, p.15)

A distribuição mais equânime de trabalhos não resulta diretamente em maior ou menor hierarquia. A produção legislativa do Congresso Nacional é contabilizada nas dezenas de milhar costumeiramente nas legislaturas. Em um contingente de proposições tão largo a ser distribuído o despacho pode ser uma mera formalidade do processo legislativo para um projeto fadado ao arquivamento. O aproveitamento de proposições também carece ser relativizado, pois a comissão nem sempre tem ampla discricionariedade para exercer o *gatekeeping*.

Ademais, existem indícios que a hierarquia dessas comissões ainda se verifica, mas possui graduações. Os dispositivos regimentais que disciplinam a jurisdição dessas comissões permitem uma abrangência diferenciada de temas a explorar. A desconcentração pode inclusive afirmar a hierarquia entre as comissões contanto que matérias menos relevantes sejam cada vez mais direcionadas a comissões menos valorizadas diminuindo a sobrecarga sobre as comissões hierarquicamente centrais. Araújo (2014) mostra que a CCJ é mais “elitizada” que a CAE pelo que mostra a *expertise* dos Senadores membros. Ao estudar o recrutamento para ambas o autor aferiu que demandam qualificação temática. No

comparativo, a alta escolaridade e o *seniority* impactam mais a CCJ do que a CAE que acaba por priorizar lealdade partidária na seleção de membros pelos líderes.

Combinando esses fatores com a valorização alta, porém diferenciada, entre ambas pelos maiores blocos parlamentares da casa a hipótese é a existência de hierarquia e a intenção é a de esclarecer o lugar da CAE no sistema de comissões. Investigo a atuação da CAE em matérias específicas visando deixar mais apurada à análise da distribuição de matérias por comissão. Casos onde a jurisdição temática de comissões menos valorizadas não foi considerada em prol da atuação de comissões mais valorizadas são indícios de hierarquização. Na sequência serão analisadas as distribuições de projetos de autoria da Presidência da República e a capacidade de exercer um papel informacional pela composição da CAE.

4.1 A Composição da Comissão de Assuntos Econômicos na 54ª Legislatura

Os estudos sobre recrutamento para as comissões do Senado não são abundantes e costumam focalizar CAE e CCJ²¹. O que se tira em termos gerais é que as comissões mais valorizadas são concorridas, de difícil acesso e demandam alta *expertise* profissional²². Araújo (2014) mostra que os fatores significativos nas indicações para a CAE são a formação profissional associada à vida partidária. Como no Senado titulares e suplentes estão em igual número nas comissões temáticas permanentes a CAE representa numericamente 2/3 do Senado. A primeira vista isso pode ser interpretado como acesso facilitado a CAE, contudo, a dificuldade em acessar o posto de titular da comissão é notavelmente diferente na Legislatura retratada quando em comparativo com a suplência.

Fabiano Santos (2002) determina alguns indicadores de *expertise* prévia para as comissões que em um cenário de incerteza e barreiras à qualificação durante o mandato seriam critérios buscados pelos líderes nas indicações para as comissões. A formação profissional alinhada à área temática da comissão e o exercício de cargos eletivos e não-eletivos no Executivo seriam requisitos. Santos afirma também que a experiência no

²¹ Exemplos são Lemos e Ranincheski (2008) sobre a CCJ na década de 1990 e Araújo (2012;2014) abordando as comissões de forma sistêmica no período entre a 48ª e 53ª Legislatura.

²² Idem

Executivo seria o critério secundário para suprir a falta de especialistas com formação profissional congruente à comissão. Ricci e Lemos (2004) falam da alta rotatividade de membros nas comissões da Câmara dos Deputados e consideram a *expertise* como possível explicação para a manutenção de alguns membros por toda a Legislatura em seu estudo de caso. Essas tendências foram aferidas na Câmara, onde o sistema de comissões permanentes é enfraquecido pela alta incidência de comissões temporárias e o componente de estabilidade é reduzido pelo simples fato dos mandatos serem mais curtos.

Enquanto Santos testou esses critérios às duas principais comissões permanentes da Câmara, Araújo (2014) aplica esses critérios de *expertise* às principais comissões do Senado. O que é mostrado pelo autor é a demanda por uma formação acadêmico-profissional condizente para a CCJ e a CAE, o que é ratificado em Neiva e Izumi (2012) que mostram as formações acadêmicas destacadas na CAE de Economia e Engenharia e na CCJ em Direito. Por outro lado, as duas se diferenciam em outros critérios de recrutamento. Na CCJ o *seniority* é significativo e a trajetória partidária que denote fidelidade não impacta as seleções, na CAE esses fatores se invertem (ARAÚJO, 2014). A maior demanda por trajetória partidária na CAE pode ser um indicativo de relação estreitada com a agenda do Executivo. Fugindo a perspectiva informacional, os líderes e o Executivo poderiam assegurar na composição da CAE seus “melhores soldados” (MULLER, 2005) premiando-os com uma vaga numa das comissões mais disputadas.

Ao analisar a composição²³ indicada para a CAE quando de sua instalação para a 54ª Legislatura observa-se um corpo de titulares que inclui 6 senadores graduados e 2 doutores na temática da comissão. No tocante a experiência, a primeira composição da CAE continha 17 novatos na casa, proporção idêntica ao plenário com 55 novatos na casa, a tendência do *seniority* não ser um critério significativo para a CAE parece aplicar-se ao caso. São 13 os membros que já chefiaram o Executivo estadual ou municipal e 10 estão ao menos no 2º mandato no Senado. Os restantes, 9 senadores que se enquadram como novatos na casa sem experiência eletiva no Executivo, compensam com larga experiência na Câmara dos Deputados ou desempenhando cargos não-eletivos de alta relevância no Executivo como

²³ Os dados referentes à formação profissional, *seniority* e o exercício anterior de cargos eletivos ou não-eletivos pelos Senadores membros da CAE na 54ª Legislatura foram extraídos da fonte “Dados biográficos : senadores : quinquagésima quarta legislatura : 2011-2015” publicação de autoria da Secretaria de Arquivo do Senado Federal (2012).

Ministros²⁴. A permeabilidade da CAE para políticos em estágio inicial da carreira mostrou-se de fato baixa nesse recorte.

A CAE mostrou alta manutenção de seus membros durante a 54ª Legislatura. Dos 27 indicados titulares para a comissão da instalação 22 estagnaram-se membros titulares da comissão até o final do primeiro biênio. Ao analisar os senadores substituídos ao longo do biênio vemos que a tendência é de fato a manutenção dos membros por se tratarem de casos de excepcionalidade. A Senadora Gleisi Hoffman licenciou-se do Senado para assumir o cargo de Ministra Chefe da Casa Civil e deixou a comissão, enquanto outros dois senadores substituídos não concluíram mandato²⁵ deixando o Senado no período. Os Senadores Aécio Neves e Clésio Andrade²⁶ saíram da titularidade à suplência na comissão.

No segundo biênio da Legislatura a proporcionalidade partidária é recalculada, o que impacta a composição partidária da comissão. Apesar da redistribuição de vagas 15 membros titulares são re-indicados, considerando os Senadores José Pimentel e Aloysio Nunes Ferreira designados nos primeiros meses de trabalho da Legislatura o número é de 17 manutenções²⁷. Ao final da legislatura tem-se o número de 14 senadores integrando a comissão durante as quatro sessões legislativas ordinárias. Considerando a CAE comissão com demanda superior a oferta de vagas, por figurar entre as mais disputadas (ARAÚJO, 2014), pode-se considerar a estabilidade de número superior a metade de seus membros titulares indício de institucionalização.

A CAE combinou acesso restrito com manutenção dos membros. A direção de partidos expressivos aproximados do governo federal com bancadas numerosas também foi presente. Na 54ª Legislatura o comando por membros da numerosa bancada do partido da Presidente da República e a continuidade dos titulares pode indicar o desempenho de trabalhos de alta relevância na comissão afinados com o Executivo. No grupo dos 14

²⁴ Apenas dois Senadores titulares da CAE não se adequaram a algum dos critérios de expertise prévia de Santos (2002) e eram novatos no Senado que não desempenharam ao menos 3 mandatos na Câmara dos Deputados anteriormente.

²⁵ A Senadora Marinor Brito deixou o mandato no final de 2011 por determinação do STF que reconduziu Jader Barbalho ao Senado em seu lugar após imbróglia jurídico do Senador com a Lei da Ficha Limpa. O Senador Demostenes Torres teve seu mandato cassado por quebra de decoro parlamentar em julho de 2012.

²⁶ O Senador Clésio Andrade migrou de legenda, trocando o PR pelo PMDB, em 2012. Integrando uma bancada mais numerosa o Senador ganhou mais concorrentes qualificados o que pode ter sido o ponto desfavorável para a perda da titularidade.

²⁷ Dentro do conjunto oposto de 10 membros titulares novatos na CAE indicados para o segundo biênio 6 eram suplentes da comissão. Uma hipótese é que pela possibilidade do suplente de comissão poder desempenhar o papel de relator em caso de sobrecarga de trabalho ou excepcionalidade (RISF Art.84, § 2º, I a III) ele pode destacar-se pelo bom desempenho enquanto relator sendo promovido a titularidade.

Senadores constantes da Legislatura na comissão 10 pertenciam ao Bloco de Apoio ao Governo ou a Maioria, membros da coalizão do governo federal. Mesmo que se interprete a constância desses senadores por serem “melhores soldados” não é excludente a perspectiva informacional, haja vista serem dotados de *expertise* prévia²⁸.

4.2 O papel de titular de agenda

Uma das formas de aferir engajamento qualificado dos parlamentares e reconhecimento dos atores que centralizam o processo legislativo é buscar senadores que exerceram o papel de titular de agenda. O termo *agenda holder* foi cunhado por Araújo e Silva (2010; 2013A; 2013B) seu conceito amplia a noção de *advisor ad hoc* que Santos e Almeida (2005) atribuem ao relator já que o *agenda holder* não necessariamente precisa relatar o projeto. O *agenda holder* segundo Araújo e Silva:

O próprio autor que acompanha a tramitação de sua proposição legislativa, participando ativamente das discussões e negociações, e servindo de ponte ao(s) relator (es) ao longo do processo. Também pode ser o parlamentar no exercício de função similar à relatoria, como a coordenação de um grupo de trabalho ou, ainda, o parlamentar especializado que se consolida como negociador em tema determinado. (ARAÚJO & SILVA, 2013, p.286)

Na titularidade de agenda o parlamentar acumula um papel informacional associado a noção de *policy broker*, um agente atenuante de conflitos entre grupos de interesse que consolida um texto consensual²⁹. Algumas condições que combinam a capacidade de negociação com a agregação de informação são apontadas por Araújo e Silva (Idem), o desempenho adequado desse papel pelo parlamentar está associado ao *seniority* e a familiaridade com o tema. Tanto redes de contatos no parlamento quanto com os grupos de pressão podem ser construídas pelo exercício de mandatos eletivos e pelo desempenho profissional afinado com a área temática da agenda.

²⁸ A exceção é a Senadora Vanessa Grazziotin (PC do B-AM) que não se enquadrou nos critérios de *expertise* prévia de Santos (2002).

²⁹ Sabatier & Jenkins-Smith *apud* Araújo & Silva, 2013.

No tocante ao desempenho profissional é interessante associar o agenda holder com a *expertise* prévia. Sobre a câmara baixa foram desempenhadas análises que quantificavam a *expertise* e a associaram com a indicação de membros para comissões centrais daquela casa (Santos, 2002). A formação profissional e exercício de cargos no Executivo tornaram-se significativamente mais consideradas para a indicação de membros às comissões do que a lealdade partidária, desde a Constituição, em um presidencialismo de coalizão que se tornou racionalizado (Idem). O desempenho adequado do agenda holder está atrelado a *expertise* prévia, portanto, indicações às comissões que considerem em maior medida esses critérios são arranjos favoráveis ao exercício do titular de agenda.

4.3 Os Projetos de Lei de Autoria do Presidente da República

Duas assertivas são evidentes sobre os projetos de lei de autoria da presidência da República. Primeiramente, o ator em posição privilegiada na relação almeja a sua aprovação. Em segundo lugar, o mesmo tem mecanismos para inserir seus inputs na agenda se sobrepondo ao poder de *gatekeeping* do Legislativo. Considerando que requisitar urgência para projetos não dispensa parecer, as comissões mesmo na hipótese de aceleração por provocação da tramitação com prazos reduzidos podem atuar³⁰.

O Presidente do Senado, ciente da potencial solicitação de urgência teria incentivos para despachar projetos de autoria do Presidente da República a comissões com *expertise* prévia. Comissões com membros qualificados conseguem agregar mais informação a proposições com tramitação encurtada do que comissões sem qualificação prévia. A redução das incertezas sobre os resultados de um *output*, em termos da teoria informacional, é um bem coletivo (SANTOS & ALMEIDA, 2005. p.698).

Uma ressalva que não pode deixar de ser feita é que o Presidente da República ao pedir urgência deve em alguma medida ter segurança sobre a aprovação ou construção de um texto favorável. Os pedidos de urgência não devem ser interpretados como arbitrariedades, se

³⁰ A atuação das comissões sofre restrições e conta com prazos reduzidos nos casos de urgência constitucional. O RISF (Art. 375 I a V) fala em distribuição às comissões competentes podendo receber emendas apenas na primeira do despacho e apreciação simultânea se designada mais de uma comissão. Os pareceres devem ser emitidos pelas comissões até o 25º dia contado do recebimento do projeto no Senado ou a matéria entra na Ordem do Dia dispensadas as comissões.

o fossem seriam solicitados sempre, tendo em vista que o Presidente da República os quer aprovados, mas responde ao clima no Legislativo.

Ademais, esses projetos têm por força constitucional a tramitação iniciada na Câmara dos Deputados. O Senado é a casa revisora e recebe projetos já avalizados e potencialmente modificados pela câmara baixa. O Senado recebe o projeto que já teve alguma dose de informação agregada e dimensiona melhor as eventuais pressões exógenas ao Congresso Nacional.

Durante a 54^a Legislatura o Senado Federal recebeu 86 projetos de lei, ordinária ou complementar, de autoria da Presidência da República. Apenas 10 projetos não foram transformados em norma jurídica, incluídos 7 que não concluíram sua tramitação. Atribuir ao Senado passividade enquanto revisor dos projetos pela taxa de sucesso desses projetos seria simplificar demasiadamente o papel da casa. A tramitação nas duas casas é passível de emendas e alterações substanciais no texto proposto podendo fugir da idéia inicial ou mesmo aprimorar o projeto pelas deliberações e o estudo desempenhado pelas comissões. Em 15 casos a Presidente exerceu o veto parcial sobre o texto aprovado e em outro vetou na integralidade o que demonstra alterações no texto que não se adéquam a vontade do propositor.

De toda forma, é evidente a capacidade de garantir seus temas na agenda do Legislativo por esse ator. A retirada do projeto das comissões se mostrou menos comum que o esperado reiterando a idéia que o plenário e o Executivo teriam interesse no ganho informacional. Isso se verifica pelo fato que 28 dos projetos tramitaram ou tramitam sem urgência e em 30 casos o requerimento foi de iniciativa de uma das comissões que apreciou o projeto³¹. Pedir celeridade na tramitação e garantir que ele seja apreciado pelo plenário pode ser interpretado como reconhecimento da relevância da continuidade da matéria pela comissão após apreciá-la.

Trazendo de volta o debate com Pereira e Mueller (2000) o número de solicitações de urgência pela Presidente e os líderes partidários relativamente baixos, por se tratar de 27 projetos, indicaria ganhos informacionais. Os autores concluem em cima de resultados sobre a Câmara dos Deputados cabe frisar. Pode-se indagar se o *gatekeeping* e as tentativas de obstrução são mais latentes na casa iniciadora por receber o texto inicial.

³¹Especificamente a última comissão do despacho após apreciação.

No Senado, os projetos só chegam após algum consenso que culminou em um texto passível de aprovação na outra casa. A composição das comissões pensando em proximidade ao plenário ou posições extremadas, ponto importante do trabalho dos autores³², não foi objeto da presente pesquisa. Ressalvando esses fatores, nos termos que operam os autores, isso é positivo ao inverter a lógica que comissões de posições extremadas teriam menos incentivo para compartilhar informação o que seria propício ao pedido de urgência.

A indagação sobre a relação de custo de espera x benefício da redução de incertezas, sendo menos atraente e assim resultando em solicitação de urgência nas comissões extremadas é interessante nesse momento pelo perfil dos pedidos de urgência. A maior incidência vista foi dos pedidos de urgência por comissão designada ou de não-urgência. Aquela solicitada pelos atores que centralizam o processo legislativo, líderes e chefe do Executivo, foi menos incidente mostrando que em alguma medida as comissões conseguem exercer seu papel nos projetos de autoria do Presidente da República.

A distribuição das matérias mostrou preponderância na CCJ, que foi designada no despacho de 65 dos 86 projetos. A CRE apareceu em 19 ocasiões enquanto a CAE e a CE em 16 oportunidades. Outras 5 comissões apareceram nos despachos: A CAS em 8 projetos, a CDH em 7, a CRA em 4 e CCT e CMA em 3 cada.

No panorama geral as designações de comissão e temáticas das matérias despachadas são coerentes. A maior parte dos projetos versava sobre a administração pública, disciplinando órgãos no âmbito do Poder Executivo, criando cargos, estruturando carreiras do funcionalismo público, concedendo aumentos salariais ou, em poucos casos, alienando bens públicos e criando empresas públicas. Esses projetos de caráter administrativo passaram em regra pela CCJ, exceção dos que trataram das carreiras militares, competência da CRE, o que denota respeito às jurisdições temáticas.

Além do volume de matérias administrativas e, as de natureza propriamente jurídica, a CCJ foi designada em amplos temas, como possibilita sua jurisdição. A comissão apreciou matérias econômicas e sociais. Devido ao controle de juridicidade e constitucionalidade, inerentes à CCJ, isso é esperado e não implica diretamente invasão nos limites regimentais temáticos de outras comissões. Em 31 projetos a CCJ foi designada unicamente no despacho à apreciação dos projetos de autoria da presidência. A delimitação de prerrogativas no sistema

³² Idem (2000)

de comissões é razoavelmente respeitada indicando uma burocratização efetiva. O maior volume das proposições do Executivo tratava de matérias de competência da CCJ, logo, essa comissão deve de fato apreciá-los.

Se a combinação de ampla abrangência da jurisdição da comissão com o domínio sobre a temática preferida pelo Executivo transformam a CCJ em lócus central na apreciação dos projetos de autoria da presidência da república, o mesmo não se verifica na CAE. Dos 16 projetos designados à CAE somente em 2 ela fez apreciação isolada, o que não é um problema, contudo denuncia pouco controle dos projetos econômicos do governo pela CAE. Apenas 5 projetos do recorte tratavam de tributação, política econômica e sistema financeiro o que indica que o governo recorreu a outras vias para implementar sua agenda econômica.

As medidas provisórias são potencialmente o caminho adotado pelo governo. Essa forma de legislar não deixa de ser apreciada pelo Congresso Nacional, contudo, quem opina sobre a matéria são comissões mistas por tarefa, não sendo objeto das comissões permanentes. O papel do Senado pode ser discutido também, são corriqueiras as manifestações do Senado contra o recebimento tardio de Medidas Provisórias.

A Câmara as delibera primeiramente e em vezes consome o prazo da matéria deixando o Senado em condições adversas para apreciar a matéria adequadamente. Não é o intuito quantificar e analisar se as medidas provisórias esvaziaram às temáticas econômicas no parlamento. O que é relevante nos parâmetros da pesquisa é o indicativo que *inputs* de temática econômica propostos pelo Executivo não são uma medida que ratifique a valorização atribuída a CAE, já que por ela poucos tramitaram.

A quantidade reduzida de projetos oriundos do ator preponderante da relação Executivo-Legislativo que tramitaram na CAE durante a 54^a Legislatura permitem análise da tramitação de projetos chave buscando como operou a comissão. Aspectos da tramitação podem denunciar dinâmicas específicas do sistema de comissões e da atuação dos parlamentares que os indicadores de produção (Tabelas 4,5 e 6) e a distribuição dos projetos de autoria do Executivo não mostraram.

4.4 Estudos de caso

Projeto de Lei da Câmara nº 77, de 2011³³ (complementar)

Esse projeto de lei, de autoria do Poder Executivo, modificou dispositivos da Lei Complementar (LCP) 123, de 2006. O Simples Nacional³⁴ foi alterado, junto ao Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte e ao instituto do Microempreendedor de Pequeno Porte, aumentando limites de enquadramento³⁵. Na casa iniciadora o projeto foi apensado a uma proposição em tramitação mais avançada ³⁶o que combinado a pedido de urgência resultou em rápida aprovação e encaminhamento ao Senado.

Coube a CAE analisar a matéria, designada isoladamente no despacho, a relatoria foi direcionada ao Senador José Pimentel (PT-CE). O parlamentar, advindo de quatro mandatos consecutivos como Deputado Federal, exercera o cargo de Ministro da Previdência Social entre 2008 e 2010 e ocupara cargos dentro da estrutura interna de seu partido ao longo de sua carreira política. Além da possível motivação pelo seu *background* partidário e carreira consolidada a relatoria parece consequência de seu engajamento em políticas voltadas ao fomento das micro e pequenas empresas.

O parlamentar atuou ativamente nas negociações entre seus pares e os setores interessados que levaram ao texto aprovado regulando o Simples Nacional em 2006. Nos anos seguintes presidiu a Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa do Congresso Nacional, a qual hoje integra. Em 2008 relatou o projeto que originou a LCP 128, de 2008, na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. A lei referida aprovou o Sistema do Empreendedor Individual - MEI e enquadrou esses trabalhadores como beneficiários do Simples Nacional.

O trânsito desse parlamentar e a sua afinidade com o tema fazem dele um titular de agenda. Quando interessado em promover mudanças no texto da LCP 123, de 2006, o parlamentar foi escolha. De forma bem sucedida, assegurou um texto em consonância com o proposto pelos atores centrais do processo legislativo reajustando os limites do Simples

³³ Fonte: portal do Senado Federal. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102107>

³⁴ Regime especial unificado de arrecadação de tributos e contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte

³⁵ Parecer nº 1.004, de 2011-CAE, relator Senador José Pimentel.

³⁶ Projeto de Lei Complementar nº 591/2010 na Câmara dos Deputados. Essa proposição atualizava em igual valor do projeto apensado os limites de faturamento para enquadramento no benefício tributário, mas foi rejeitada pelo relator por inadequação orçamentária.

Nacional e abrangendo mais beneficiários. Entretanto, não apenas consolidou um texto mediante sua capacidade de negociação, já testada nessa temática, o Senador reduziu o custo informacional sobre o projeto.

Em seu relatório pela aprovação o Senador rejeitou as emendas apresentadas na CAE e, posteriormente, as de plenário. Comprometeu-se com a construção de um substitutivo ao PLS 436/2008, que versava sobre o mesmo tema, englobando as emendas rejeitadas³⁷. Assim, o relator conteve ímpetos de alteração na redação e teve seu relatório aprovado na CAE, mesmo acatando apenas às emendas de redação por ele apresentadas. O relator requereu na sequência a urgência para levar o projeto ao plenário, o que também foi aprovado na comissão. O mesmo proceder foi adotado em plenário e o projeto aprovado e encaminhado diretamente à sanção presidencial sem voltar à Câmara dos Deputados como objetivado.

Projeto de Lei da Câmara nº 2, de 2012³⁸

Esse projeto de lei ordinária foi recebido em urgência constitucional pelo Senado Federal. Em seu despacho constavam CAS, CAE e CCJ para apreciação simultânea do projeto. A matéria versava sobre previdência complementar para os servidores públicos federais efetivos. Previa autorização para a criação de três entidades de previdência complementar para os servidores dos Três Poderes, FUNPRESP-Exe, FUNPRESP-Leg e a FUNPRESP-Jud.

A relatoria do projeto recaiu sobre o ex-Ministro da Previdência Social José Pimentel, enquanto Senador. Em acordo o parlamentar concentrou a relatoria pelas três comissões designadas como membro titular da CAE e CCJ e suplente da CAS. A concentração em um único relator, lidando com prazos diminuídos, verifica-se pela *expertise* do Senador com a temática. As comissões conseguiram em alguma medida deliberar o projeto mesmo com o curto prazo. A CAE e a CCJ reuniram-s em conjunto para apreciação e o relator liderou os

³⁷ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/10/05/plenario-aprova-reajuste-de-limites-do-simples-nacional> e Diário do Senado Federal - Suplemento. Publicado em 02/11/2011 páginas 151-152.

³⁸Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/104427>

debates. Foram 36 emendas apresentadas perante as comissões, sendo todas rejeitadas na integralidade no relatório aprovado excetuada emenda de redação apresentada pelo relator.

O Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) se manifestou na 9ª reunião ordinária da CAE em março de 2012 sobre a custosa tramitação do projeto³⁹:

O projeto de lei que estamos examinando aqui está tramitando no Congresso Nacional desde 2007. Não é de hoje, não. É de 2007. E o atual Governo, apesar de ter uma base parlamentar oceânica – e, como todo oceano, tumultuada –, não conseguiu aprovar até agora. É por isso, aliás, que eu gostaria de apresentar algumas emendas, Sr. Senador Pimentel, para melhorar o projeto e não vou apresentar, porque, se eu apresentar agora, ele vai voltar para a Câmara e vai ficar mais dez anos para ser aprovado. E, durante, mais de dez anos, esse fator de desequilíbrio e fator de injustiça, essa iniquidade vai continuar.

Destarte, o projeto foi aprovado após enfrentar anos de impasses na Câmara e angariar opositores no Senado. A coordenação entre o relator e o Executivo nota-se na estratégia de preservar o texto recebido para que caiba a Presidência da República vetar trechos de desgasto sem que a matéria retorne a casa iniciadora. A aprovação resulta dos mecanismos do Executivo de superar a não-decisão combinada com o crédito do relator usufruído para o sucesso na tramitação. O reconhecimento do exercício do Senador nessa relatoria e seu destaque na agenda de Previdência Social foram externados por vários parlamentares durante os debates. Extrapolando o papel de *advisor ad hoc* o relator coordenou um texto passível de aprovação mesmo rejeitando integralmente as emendas apresentadas perante a comissão, verificando-se como titular de agenda.

Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012⁴⁰

³⁹ Diário do Senado Federal. Suplemento. Publicado em 17/04/2012 p.73

⁴⁰ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/108259>

Outra relevante relatoria desenvolvida na CAE foi ao PLC 103/2012 que instituía o Plano Nacional de Educação. O projeto foi despachado a três comissões permanentes sendo elas: CAE, CCJ e CE. Por se tratar de um plano decenal estipulando metas e diretrizes para política educacional brasileira a matéria é de complexidade e suscitou tramitação complexa na casa iniciadora. Entre os pontos de polêmica do texto da Câmara estava a destinação direta de parte dos recursos dos royalties do pré-sal para a Educação.

No Senado teve na CAE o início de sua apreciação pelo sistema de comissões, o Senador José Pimentel foi designado relator junto à comissão. A CAE não se limitou a compreensão orçamentária do projeto e realizou conjuntamente a CE audiência pública ⁴¹ para instruir matéria a requerimento do relator e de membros da comissão contando com representantes afins e o Ministro da Educação. O relator apresentou em seu relatório preliminar 35 emendas rejeitando duas de autoria de seus pares.

A apresentação do parecer de forma célere parece estratégia de construção do texto com toda comissão que seguiu apresentando emendas ao projeto mesmo com o tardar da sessão legislativa ordinária. A tramitação seguiu em 2013, ainda na CAE, onde a apresentação de emendas não parou, totalizando 83. Ao relator incumbiu a tarefa de organizar a atividade da comissão na forma de substitutivo ao projeto. Após aprovação precedida de meses de deliberação dentro da CAE a matéria seguiu a CCJ e, posteriormente a CE. Dada a complexidade da matéria três comissões designadas concluíram por substitutivo e adiante substitutivo de plenário foi aprovado e o projeto devolvido à Câmara.

Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2013⁴² (complementar)

⁴¹ Audiência pública, conjunta com a Comissão de Educação, Cultura e Esporte, com a presença dos seguintes convidados: Sra. Célia Maria Vilela Tavares, Presidente da Região Sudeste da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, representando a Sra. Cleuza Rodrigues Repulho, Presidente da Undime; Sr. Arnaldo Augusto Ciquiello, Reitor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP, representando o Sr. Denio Rebello Arantes, Presidente do Conselho Nacional dos Institutos Federais de Educação das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – Conif; Sr. Daniel Iliescu, Presidente da União Nacional dos Estudantes – UNE; e Sr. Daniel Cara, Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

⁴² Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115051>

Projeto de lei complementar sobre responsabilidade fiscal que estabelecia normas de finanças públicas e critérios de indexação de contratos da dívida entre os entes federativos e a União. A matéria foi recebida pelo Senado no final de 2013 e distribuída a CCJ e a CAE. Requerida pelo Senador Luiz Henrique (PMDB-SC) foi feita apreciação conjunta pelas comissões. O próprio requerente, membro titular de ambas as comissões, foi designado relator da CAE e da CCJ.

O relator era político em estágio avançado da carreira e formação nas ciências jurídicas. Três mandatos a frente da prefeitura de Joinville-SC e cinco vezes eleito Deputado Federal o parlamentar vinha de eleição e reeleição como Governador de Santa Catarina antes da 54ª Legislatura. Mesmo em uma Casa dotada de largo contingente de ex-chefes de Executivo⁴³ o Senador se destaca em experiência administrativa municipal e estadual.

O projeto seguiu todo seu curso pela câmara alta sem pedidos de urgência e as deliberações foram desenvolvidas. As deliberações sobre o projeto foram desenvolvidas em duas reuniões conjuntas das comissões competentes, uma realizada em dezembro de 2013 e outra em abril de 2014⁴⁴. e paralelamente foi realizada audiência pública na CAE com a finalidade de debater a dívida pública dos municípios⁴⁵. O relator apresentou relatório favorável ao projeto. As negociações foram capitaneadas pela Mesa da CAE na figura do Presidente Lindbergh Farias e do vice que era o próprio relator. Junto ao Senador José Pimentel que intermediou pelo Governo Federal para atingir o entendimento na matéria⁴⁶.

A matéria envolvia interesse dos entes federados e impacta a gestão dos governadores e prefeitos com contrapartidas nos contratos de refinanciamento das dívidas. Considera-se que no âmbito da CAE desenvolveram-se negociações de alta complexidade. Intermediou-se uma rede de interesses ampla na forma de um parecer que foi aprovado em plenário. A ação coordenada com o Governo Federal também aparenta presente na preservação do texto para evitar o retorno à Câmara dos Deputados seguida de veto parcial pela Presidente da República.

⁴³28 ex-governadores no início da 54ª Legislatura compunham o Senado Federal. Fonte: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Dados biográficos : senadores : quinquagésima quarta legislatura : 2011-2015. Brasília : Senado Federal, Secretaria de Arquivo, 2012.

⁴⁴ Contou com a presença dos Governadores de Alagoas e do Rio Grande do Sul.

⁴⁵ 70ª Reunião da CAE – Extraordinária em 11/11/2013. Audiência pública destinada a debater a dívida de estados e municípios com a União. Fonte: Relatório Anual da Presidência do Senado (2013)

⁴⁶ Reunião conjunta CCJ-CAE. Diário do Senado Federal – Suplemento B Vol. 1 páginas 957-968. Publicado em 19/12/2013.

4.5 Comentários gerais

Primeiramente, a filtragem dentro dos projetos designados à CAE mostra que 6 projetos não chegaram a ser apreciados pela comissão. De tal forma, apenas 10 projetos de autoria da Presidência da República recebidos na 54ª Legislatura foram apreciados pela CAE. A CAE conseguiu desenvolver deliberações e apreciar os projetos da Presidência da República em raras oportunidades. Em três ocasiões foi superada pela urgência em projetos de considerável relevância como nos PLC 1/2011⁴⁷, 78/2011⁴⁸ e 10/2012⁴⁹. Por duas vezes o *gatekeeping* exercido pela CCJ travou a tramitação e em uma oportunidade a própria CAE tomou a não-decisão.

Nos dez projetos restantes exerceu adequadamente a apreciação. As relatorias foram encarregadas aos Senadores José Pimentel e Luiz Henrique em metade dos casos as outras distribuídas a cinco membros distintos sempre dentro da coalizão do governo federal. Quatro casos foram destacados acima para confirmar dinâmicas de interação da comissão com o Executivo. Observou-se a incidência de um titular de agenda atuando nos projetos de Previdência Social e Simples Nacional e em duas ocasiões notou-se a construção do parecer de forma conjunta assemelhando-se ao papel de *policy broker*.

A CAE confirmou-se como locus passível de apreciação qualificada em projetos de relevância do Executivo pelo seu corpo de membros qualificado. Nas raras oportunidades onde os *outputs* do Executivo passaram por ela exerceu de sua *expertise* para promover negociações custosas em matérias complexas. Entretanto, o baixo número de projetos do Executivo por ela apreciados na Legislatura 54 não confirmam a valorização a ela atribuída e justificada pela jurisdição temática de alto interesse do Governo Federal.

As prerrogativas extra-legiferantes que a diferenciam são em sua maior parte mecanismos de controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo. Como já abordado essas prerrogativas são do tipo menos valorizado pelos parlamentares. Seria inconsistente atribuir a CAE hierarquia por promover audiências e sabatinas junto ao núcleo do Banco Central ou a avaliação de políticas econômicas do Governo Federal. A comissão não é jurisdicionada como

⁴⁷ Dispunha sobre o valor do salário mínimo e sua política de valorização.

⁴⁸ Instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC.

⁴⁹ Apelidado como “Lei Geral da Copa” dispunha sobre a Copa das Confederações Fifa 2013 e a Copa do Mundo Fifa 2014 realizadas no Brasil.

local de apreciação das leis orçamentárias e nem as eventuais medidas provisórias de cunho econômico. Dessa forma, confirma-se na CAE uma comissão de alta valorização, mas não hierarquicamente superior, como nos anos 1990, tendo em vista o exposto.

5. Conclusão

Grande parte das hipóteses postuladas confirmou-se ao longo do estudo. O quadro de concentração do sistema de comissões do Senado brasileiro foi revertido ao longo das últimas duas décadas. Os dados corroboraram um quadro de comissões devidamente assentado, onde as comissões têm jurisdições bem definidas e se reúnem e produzem com periodicidade superior ao período comparado. A concentração dos trabalhos era notável em duas comissões específicas, distinto do que se verificou pelos dados no período atual após decisões incrementais que modificaram o eixo das comissões.

Ao Executivo costumeiramente atribuiu-se na literatura a razão de ser do Legislativo. De fato sua posição de centralidade e ferramentas de controle de agenda e dos recursos de interesse parlamentar o fazem ator hegemônico. Contudo, não cabe simplificar a dinâmica legislativa aos mandos do Executivo, pois o Congresso Nacional possui autonomia para se organizar internamente. No caso observado o fez contrariando a concentração em um arranjo que direta ou indiretamente culminou no melhor assentamento do sistema de comissões permanentes.

Voltando aos apontamentos de Santos, previamente citado, é no sistema de comissões o caminho para o Legislativo adquirir condições de competição com o Executivo. Pode-se argumentar que o aumento do número de comissões e a complexidade dos trabalhos aumenta os recursos dos líderes e gera mais cargos a se distribuir contudo, no comparativo com a década de 1990 o processo rendeu ganhos informacionais ao sistema. Como anteriormente apontado, coordenar as ações com um grande número de comissões operantes é mais complexo do que concentrar os trabalhos em uma ou duas comissões.

No tocante a hierarquização do sistema segue diferenciada a posição da CCJ. A comissão concentra isoladamente a tramitação de Propostas de Emenda à Constituição, a valorização primordial pelos próprios Senadores e a apreciação de grande parte dos projetos de autoria da Presidência da República. A hierarquização da CAE não foi ratificada por nenhum dos indicadores da pesquisa. Sua produção proeminente e a relação diferenciada com a agenda de interesse do Executivo já justificaram sua hierarquia.

Entretanto, o que se viu foi uma comissão de alta estima pelos parlamentares, com atuação qualificada e domínio dos blocos dominantes, entretanto, sem nenhum indicador concreto de hierarquia. Os parâmetros da pesquisa limitam a afirmar que o quadro de hierarquia e concentração visto na década de 1990 foi atenuado pelas alterações regimentais das últimas Legislaturas. Configurou-se um processo de desconcentração onde foi mantida a hierarquia da CCJ e a valorização da CAE.

Aspecto notado ao imprimir uma perspectiva informacional sobre o Legislativo Federal, na figura do Senado brasileiro, é a pouca atenção dada ao *staff* como mecanismo de enfrentamento do problema informacional⁵⁰. Embora verificada na CAE alta *expertise* prévia dos parlamentares para desenvolver os trabalhos os agentes políticos não são “ilhas”. As análises centram-se no parlamentar por si só e pouco exploram fontes formais de informação do Legislativo.

O *staff* na forma da organização burocrática da Casa e órgãos internos faz parte da realidade do Legislativo, embora, pouco consideradas na literatura. Exemplos são as Consultorias Legislativas, as Secretarias de Comissão e a Secretaria Geral da Mesa que assessoram as comissões e o plenário munindo a Legislatura de informação. Diferente dos parlamentares, não estão atreladas a mandatos eletivos periódicos e cargos em comissões com alta rotatividade, sendo corpo fixo do processo legislativo.

Portanto, nesse ponto encontra-se uma agenda de pesquisa relevante a aqueles interessados no problema informacional. Os trabalhos legislativos aumentaram complexidade e quantitativo no comparativo com a década de 1990. É relevante apurar se a organização da câmara alta acompanhou a aparente demanda crescente ⁵¹de um sistema de comissões permanentes melhor assentado.

⁵⁰Santos e Canello (2016) recentemente abordaram o problema informacional desenvolvendo estudo sobre o *staff* da Câmara dos Deputados ao analisar a estrutura de assessoramento e em especial, o papel da Consultoria Legislativa daquela Casa.

⁵¹O acentuado aumento no número de pareceres lidos em plenário nas últimas legislaturas é exemplo - Tabela 5.

6. Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Paulo Magalhães . O sistema de comissões do Senado: estruturação e composição no período de 1980 a 2007. In: VIII Semana de Ciências Sociais da UFES, 2014, Vitória - ES. VIII Semana de Ciências Sociais da UFES. Vitória - ES: Universidade Federal do Espírito Santo, v. 1. p. 1-28. 2014.

_____. A elite da elite: formação acadêmica, trajetória política, experiência profissional e a participação dos senadores brasileiros na CCJ e na CAE. In: 38º Encontro Nacional da Anpocs, 2014, Caxambu - MG. Anais do 38º Encontro Nacional da Anpocs. São Paulo: Anpocs, v. 1. p. 01. 2014.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. Revista Íbero-Americana de Estudos Legislativos N.2 Outubro. 2012.

_____. Titulares da agenda e carreiras políticas. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 10, p. 285-311, Abril. 2013.

DINIZ, Simone. Processo Legislativo e Sistema de Comissões. Revista do Legislativo, abril, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.

KREHBIEL, Keith. Information and Legislative Organization. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006.

LEMOS, Leany Barreiro. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). O Senado Federal no Pós-Constituinte. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

LEMOS, Leany Barreiro; RANINCHESKI, Sônia. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo da composição do plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 90. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). O Senado Federal no Pós-Constituinte. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norteamericana recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38. 1994.

LLANOS, Mariana LLANOS, Mariana. Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta. *Arbeitspapier nr. 10*. Hamburg: Institut für Iberoamerica-Kunde. 2003.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 18, n. 37, p. 201-225, Outubro. 2010.

MOREIRA, Égli Lucena Heusi. A importância das Comissões Permanentes do Senado Federal no processo legislativo : o caso da CCT. Brasília : Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro 2015.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, pp. 371-394, 2005.

NEIVA, Pedro. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

NEIVA, Pedro; IZUMI, Maurício. Os "doutores" da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 20, n. 41, p. 171-192, fev. 2012 .

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo , v. 19, n. 55, p. 107-129, Junho, 2004 .

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo , v. 15, n. 43, p. 45-67, Junho. 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro , v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

POLSBY, Nelson W.. A institucionalização da câmara dos deputados dos Estados Unidos. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 16, n. 30, p. 221-251, Junho. 2008.

RENNO, L. R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 259- 271.2006.

SANTOS, Fabiano. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 00, 2000.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro , v. 45, n. 2, p. 237-264. 2002.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, Dezembro. 2005.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro , v. 59, n. 4, p. 1127-1168, out. 2016 .

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz. Guimarães de. Apropriação da agenda do legislativo: como aferir esse fenômeno??. Texto para Discussão. Centro de Estudos da Consultoria, Senado Federal, v. 76, Setembro. 2010.

_____. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 21, n. 48, p. 19-50, Dez. 2013 .

TEIXEIRA, Henrique. Outorgas e Renovações de Rádio e TV: A Radiodifusão no Senado Federal 1999-2008. Monografia de Curso de Especialização em Processo Legislativo. Cefor - Câmara dos Deputados. 2009.

OUTRAS REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 48ª. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Relatório da presidência: (Senado Federal e Congresso Nacional). Presidência. Brasília : Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa. 2007

_____. Relatório da presidência: (Senado Federal e Congresso Nacional). Brasília: Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa. 2008.

_____. Relatório da presidência: (Senado Federal e Congresso Nacional). Brasília: Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa. 2009

_____. Relatório da presidência: (Senado Federal e Congresso Nacional). Brasília: Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa. 2010.

_____. Relatório da presidência: (Senado Federal e Congresso Nacional). Brasília: Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa. 2011

_____. Relatório da presidência: (Senado Federal e Congresso Nacional). Brasília: Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa. 2012.

_____. Relatório da presidência: (Senado Federal e Congresso Nacional). Brasília: Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa. 2013.

_____. Relatório da presidência: (Senado Federal e Congresso Nacional). Brasília: Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Dados biográficos: senadores: quinquagésima quarta legislatura: 2011-2015. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Arquivo, 2012.

SENADO FEDERAL. Regimento Interno do Senado Federal e normas conexas – volume 1. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=563958&id=16430858&idBinario=16433779&mime=application/rtf>>

