

ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA NO CONGRESSO NACIONAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE SENADO FEDERAL E CÂMARA DOS DEPUTADOS

PAULO MAGALHÃES ARAUJO[†]

RESUMO: Este trabalho apresenta uma análise comparada detalhada das organizações legislativas do Senado e da Câmara dos Deputados, com base nos regimentos internos de cada Casa e na Constituição Federal de 1988. O objetivo é avaliar o grau de similaridade ou divergência entre as duas casas, no tocante à distribuição de poder legiferante entre parlamentares individuais, comissões permanentes e partidos políticos. A partir de uma literatura pertinente ao tema – o novo institucionalismo de escolha racional –, a análise comparada procurará revelar quais órgãos ou atores individuais ou coletivos conduzem o processo legislativo em cada Casa e que consequências isso pode ter para o padrão da representação política exercida em cada Casa. Em convergência com a literatura, observou-se que as casas são similares em muitos pontos importantes, como, por exemplo, na influência geral dos partidos e coalizões partidárias na condução dos trabalhos na Câmara e no Senado. No entanto, ressalvadas as diferenças, com base no que as teorias dizem sobre delegação, verificaram-se distinções importantes entre Senado e Câmara no peso dos partidos e das comissões (mesas) diretoras no trabalho parlamentar: maior força dos partidos na Câmara; maior força da Mesa no Senado – particularmente concentrada no presidente da Casa.

PALAVRAS-CHAVE: Instituições Políticas; Organização Legislativa; Partidos Políticos; Comissões Parlamentares; Mesa Diretora.

[†] Professor Adjunto de Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e Coordenador do Centro de Estudos em Democracia e Instituições Políticas (CEDIP).

ABSTRACT: This work presents a detailed comparative analysis of the legislative organizations in Brazilian Senate and House of Representatives, based on internal rules of procedure of each house and the Constitution of 1988. The objective is to evaluate the level of similarity or deviation between the two houses, according to the policymaking distribution among individual parliamentarians, permanent commissions and political parties. Grounded on a literature related to the subject – the new rational choice institutionalism –, the comparative analysis expects to reveal which organizations or collective or individual actors conduct the legislative process in each house and what consequences this may imply in the pattern of political representation exerted therein. Converging to the literature, it is possible to observe that the houses are similar in several relevant issues, like the general influence of parties and partisanship coalitions in conducting the work both in the House of Representatives and Senate. Although, considering differences according to what propose the theories concerning delegation, relevant deviations were founded between Senate and House of Representatives on the parties and steering committees' weigh in parliamentary flow: major power of parties in the House of Representatives; major power of steering committee in the Senate – particularly centered in its president.

KEYWORDS: Political Institutions; Legislative Organization; Political Parties; Parliamentary Committees; Steering Committees.

SUMÁRIO:

I. INTRODUÇÃO: TEORIAS E DILEMAS	1166
II. AS ATRIBUIÇÕES LEGISLATIVAS INDIVIDUAIS NO REGIMENTO INTERNO DAS CASAS.....	1173
III. MESA DIRETORA, COMISSÕES, BANCADAS E LIDERANÇAS: FUNÇÕES E PODERES POLÍTICOS NA ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA	1180
IV. AS COMISSÕES PERMANENTES: A AÇÃO DOS LÍDERES EM PLENÁRIO VERSUS A <i>EXPERTISE</i> PARLAMENTAR	1183
V. BANCADAS, BLOCOS E LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS	1196
VI. A MESA DIRETORA E O PRESIDENTE DA CASA	1201
VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS	1208
VIII.REFERÊNCIAS.....	1211

TABLE OF CONTENTS:

I. INTRODUCTION: THEORIES AND DILEMMAS.....	1166
II. THE INDIVIDUAL LEGISLATIVE ATRIBUTIONS IN THE INTERNAL RULES OF THE HOUSES	1173
III. STEERING COMMITTEES, STANDING COMMITTEES, BENCHES AND LEADERSHIPS: THEIR FUNCTIONS AND POLITICAL POWERS IN THE LEGISLATIVE ORGANIZATION.....	1180
IV. THE STANDING COMMITTEES: LEADERS' ACTION IN PLENARY VERSUS THE PARLIAMENTARY EXPERTISE	1183
V. BENCHES, BLOCKS AND PARTISANSHIP LEADERSHIP.....	1196
VI. THE STEERING COMMITTEE AND THE HOUSE'S PRESIDENT	1201
VII. FINAL CONSIDERATIONS.....	1208
VIII.REFERENCES	1211

I. INTRODUÇÃO: TEORIAS E DILEMAS

Os estudos sobre parlamentos democráticos têm ressaltado a relevância das regras internas de organização parlamentar, devido a seus efeitos sobre a dinâmica decisória, a produção legislativa e a própria conformação da representação política.¹ Na medida em que definem as possibilidades de ação individual e coletiva no interior do parlamento, as regras intralegislativas formais são decisivas para os representantes, afetam as possibilidades de realização de suas ambições político-eleitorais e são, por isso, sempre levadas em conta no cotidiano dos legislativos. Os estudos mostram, por exemplo, que faz muita diferença se as normas pulverizam o poder entre os parlamentares individuais, se o concentra em agrupamentos ou órgãos legislativos tais como as lideranças partidárias, as comissões temáticas permanentes ou a mesa dirigente da casa parlamentar.

Ao longo do tempo, nos Estados Unidos, três modelos de análise sobre a organização interna foram se consolidando nos campos da teoria e da pesquisa empírica – o modelo *distributivista*, o *informacional* e o *partidário*. Os três modelos têm em comum o reconhecimento da centralidade das comissões nos trabalhos legislativos. Para todos, as comissões são espaços privilegiados à formação de acordos e à produção de *expertise* que fundamentam as decisões parlamentares. Como arenas de decisão e promotoras de especialização parlamentar, as comissões se consolidam ao longo da racionalização histórica dos processos parlamentares e da profissionalização dos legisladores.² Mas, a despeito das similitudes, o entendimento sobre a lógica da ação parlamentar e suas consequências sobre o real papel das comissões variam de modelo a modelo.

A perspectiva *distributivista* argumenta que as comissões são espaços privilegiados para o *logrolling* – o “toma lá dá cá” – entre os legisladores, que se apoiam mutuamente, visando transferir benefícios para suas bases, cultivando relações clientelistas com seus eleitores na expectativa

¹ Cf. POLSBY, Nelson. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, Vol. 62, 1, 1968; MAYHEW, David. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, CT: Yale University Press, 1974; e FENNO, JR., Richard. U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration. **American Political Science Review**, Vol. 71, 3, 1977.

² Cf. POLSBY, Nelson. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, Vol. 62, 1, 1968; SMITH, Steven; DEERING, Christopher. **Comissões do Congresso dos Estados Unidos**. Trad. Elcio Gomes de Cerqueira. Brasília, DF: Senado Federal, 1985.

de retornos eleitorais no futuro. A busca pela entrada em certa comissão seria, portanto, pautada pelos interesses individuais por assuntos específicos pelos quais os parlamentares têm interesses intensos, distanciando-se, em termos de suas preferências, das qualidades médias do plenário – eles seriam *outliers* em relação à média do plenário. O critério fundamental de recrutamento para as comissões seria a autonomia. As comissões seriam, então, arenas decisórias ao mesmo tempo diferentes e autônomas frente ao plenário no tocante à realização dos interesses dos legisladores.³ Haveria uma aceitação geral dos acordos fechados dentro das comissões, de forma que as decisões lá tomadas fossem respeitadas em plenário. Isso daria segurança aos membros das comissões e viabilizaria o pacto geral em torno das barganhas internas em cada comissão. As comissões são tidas como arenas centrais dos acordos (*logrolling*), mas os interesses dos parlamentares individuais (*pork barrel*) imperam.⁴

O modelo *informacional* também vê as comissões como centrais no labor legislativo, mas veem essas arenas não como instâncias para trocas clientelísticas ou *logroll*, mas como o espaço da produção e difusão de informações das quais as decisões do legislativo carecem. Ao contrário do modelo distributivista que prevê uma composição homogênea das comissões, composta por parlamentares com interesses intensos e convergentes – daí a possibilidade da troca de votos –, o modelo informacional sustenta que as comissões são um microcosmo do plenário, isto é, as comissões reúnem a pluralidade de especializações e interesses intensos contidos no plenário, de modo que o parlamentar mediano das comissões se equipara ao mediano do plenário. Em suma, as comissões *espelham* o plenário, nos termos da dimensão descritiva da representação aventado por Pitkin.⁵

No modelo informacional, os membros das comissões são, ou se tornam, *experts* nas questões tratadas nas comissões e, com isso, adquirem credibilidade frente ao plenário para tratar de legislação de interesses gerais do plenário. Nesses termos, a força política e a autoridade das comissões viriam da sua *expertise* e competência para adquirir, promover e divulgar informações sobre as legislações em debate, diminuindo as incertezas políticas de todos em relação à melhor política a ser adotada,

³ Cf. SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. **Positive Theories of Congressional Institutions**. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1995.

⁴ Cf. SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. **Positive Theories of Congressional Institutions**. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1995.

⁵ PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley, CA, Los Angeles, CA and London: University of California Press, 1967.

seja por sua substância ou por suas consequências políticas e sociais – entenda-se: eleitorais. Integrantes das comissões teriam interesse em divulgar a melhor informação, para se tornarem confiáveis e respeitados em plenário. Não haveria, aqui, simples troca de apoio na forma de votos, mas deliberação qualificada na busca da formação de leis mais afinadas com os interesses gerais, seja dos parlamentares, seja da sociedade em geral. Os interesses estritamente eleitorais dos parlamentares individuais se mantêm, mas as estratégias para maximizá-los diferem: não mais a distribuição de benefícios exclusivos, com troca de votos, para bases eleitorais, mas a produção de legislação de melhor impacto social geral e com efeitos mais previsíveis, porque mais bem informados.⁶

O terceiro modelo, o *partidário*, também reconhece a importância das comissões no processo legislativo, considerando-as como lugar estratégico para o fechamento de acordos. Os defensores desse modelo ressaltam, no entanto, que as comissões, como as demais instâncias e atores da estrutura parlamentar, são *agentes partidários* e coordenam os processos legislativos no interesse do partido dominante – importa lembrar que o sistema americano é bipartidário.

Argumenta-se que a delegação do poder, pelos parlamentares, aos líderes partidários resolve o problema de ação coletiva no sentido de diminuir as externalidades, isso é, a probabilidade de que a busca de interesse por uns obstrua ou impeça o sucesso da estratégia de outros (do mesmo partido). A delegação de poderes da base para um líder é, portanto, racionalmente fundamentada, pois é condicionada pela disposição e competência dos partidos para realizar os interesses de seus membros, seja quando a disputa se dá em plenário, seja quando se dá nas comissões.⁷ Estas, afinal, são controladas pelo partido majoritário em

⁶ Cf. GILLIGAN, Thomas; KREHBIEL, Keith. Collective Decisionmaking and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. **Journal of Law, Economics, and Organization**, Vol. 3, 2, 1987; e KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1992.

⁷ Cf. COX, Gary; McCUBBINS, Matthew. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley, CA: University of California Press, 1993; CAREY, John; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta? Trad. Eduardo Cesar Marques. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 13, 37, 1998; SHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992; e EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating Powers: a Transaction Cost**

função da lógica que marca os sistemas eleitorais majoritários de que “o vencedor leva tudo”. No modelo partidário, as vantagens eleitorais não vêm das relações clientelísticas entre representantes e eleitores, nem da *expertise* dos parlamentares adquiridas na dinâmica do trabalho das comissões. As vantagens decorrem da capacidade coordenadora do partido e do seu *label*, ou rótulo, construído pelo partido para si próprio, para projetar *sua imagem ao eleitor*. Quando bem sucedida, esta estratégia leva à atração de votos para seus candidatos nos distritos eleitorais.

O título do livro basilar do modelo partidário sintetiza bem a ideia dos autores, Cox e McCubbins: *Leviatã Legislativo*.⁸ Obviamente, a expressão remete ao problema enfrentado por Thomas Hobbes, para explicar a lógica do contrato por meio do qual indivíduos racionais delegam seus poderes de agência para um agente superior e superpoderoso, um *leviatã*, que impõe rígidas restrições a cada indivíduo, define os rumos da ação coletiva, impedindo assim a guerra de todos contra todos – ou minimizando as externalidades, termo mais adequado às situações aqui discutidas.

No Brasil, boa parte das pesquisas nessa área mostrou que os incentivos eleitorais ao comportamento centrífugo dos deputados são mitigados pela organização da Câmara dos Deputados, permitindo concluir que o processo decisório nessa Casa é centralizado em poucos atores e instâncias parlamentares e, ao contrário do processo eleitoral, não deixa muito espaço para estratégias individualistas. Tais estudos, especialmente os de Figueiredo & Limongi, deixam claro que são poucas as oportunidades para deputados isolados impactarem de forma determinante as decisões da Câmara ou do Congresso.⁹ Para ter influência política na Casa, é preciso ocupar (ou influenciar quem ocupa) lugares estratégicos nos órgãos colegiados da estrutura parlamentar: a Mesa Diretora, as comissões permanentes, as bancadas e blocos

Politics Approach to Policy Making under Separated Powers. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1999.

⁸ COX, Gary; McCUBBINS, Matthew. **Legislative Leviathan: Party Government in the House.** Berkeley, CA: University of California Press, 1993.

⁹ Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso pós-Constituinte. **Novos Estudos CEBRAP**, No. 38, 1994; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, No. 5, 1996; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? **Novos Estudos CEBRAP**, No. 47, 1997; e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Políticas Orçamentárias no Presidencialismo de Coalizão.** Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2008.

partidários, o Colégio de Líderes e o plenário.

Desses órgãos, destacam-se a Mesa e o Colégio de Líderes, que, juntos, determinam o rito e o conteúdo dos trabalhos na Câmara e restringem os espaços para as estratégias particularistas dos deputados. Uma vez que tais colegiados têm sua composição e funcionamento definidos em bases partidárias, os partidos se tornam os grandes responsáveis pelas decisões da Casa.

O fato é que, no geral, os estudos sobre o Congresso Nacional – qualquer de suas casas – mostram que o fenômeno distributivo e o informacional são identificados nas comissões, mas não de forma consistente e sistemática a ponto de permitir a identificação plena com esse modelo. Ademais, o perfil das comissões – se mais ou menos informacional, distributivo ou partidário – varia de comissão para comissão e, provavelmente, varia na mesma comissão conforme o tempo, isto é, de legislatura a legislatura.

Não cabe neste trabalho uma exposição sistemática e minuciosa do uso desses modelos no caso brasileiro e das polêmicas que isso gerou (vide a discussão entre Limongi e Figueiredo de um lado; e Ames e Samuels, por outro¹⁰). Sinais dos três modelos são identificados e sua ênfase varia de estudo a estudo. O que parece certo a dizer é que, até o momento, o modelo partidário parece ser o que reúne mais características entre as observadas na organização congressual brasileira.

Em suma: uma conclusão geral a se tirar das tentativas de enquadrar o parlamento federal do Brasil a algum dos três modelos aqui mencionados é que o caso brasileiro não se coaduna totalmente com nenhum daqueles pensados para o legislativo do EUA. Não obstante, o uso desse referencial serve de referência e consiste num importante recurso heurístico para analisar e, por vezes, prever a dinâmica parlamentar, indicando formas prováveis de articulação de ações coletivas relativas aos interesses em apreciação. O “modelo” brasileiro seria um misto dos três “tipos ideais” de organização legislativa. A propósito, é bom lembrar que essa inadequação conceitual entre os modelos e a realidade parlamentar vale, em certa medida, até mesmo para o caso estadunidense – o Senado e a Casa dos Representantes – já que, lá, os modelos foram sendo desenvolvidos sequencialmente, ao

¹⁰ Cf. LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, No. 44, 1998; AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, MI: Michigan University Press, 2001; e SAMUELS, David. *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2003.

longo de décadas, e refletem em parte diferentes períodos do desenvolvimento da organização legislativa nos Estados Unidos.¹¹

Sobre a parcialidade e a fragmentação dos estudos legislativos no Brasil, cabe um aparte para mencionar que, a despeito da importância do Senado no processo decisório bicameral, só recentemente começaram a surgir estudos sobre sua organização interna.¹² Em função da carência de pesquisas nesse campo, as conclusões dos estudos sobre a Câmara são estendidas, de forma mais ou menos explícita, ao Congresso Nacional e, portanto, ao Senado. Dadas a autonomia institucional e a força política do Senado, justifica-se um estudo mais detido de sua organização interna, *vis a vis* o que se sabe sobre a Câmara.

Este é parte do objetivo do presente texto, que se baseia no Regimento Interno do Senado Federal (RISF)¹³ e na Constituição Federal (CF)¹⁴. Como parâmetro de comparação, os traços da organização da Câmara dos

¹¹ Cf. LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, No. 37, 1994.

¹² Cf. LEMOS, Leany Barreiro. O Sistema de Comissões no Senado Brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: Leany Barreiro Lemos (Org). **O Senado Federal no Pós-Constituinte**. Brasília, DF: Senado Federal/Unilegis, 2008; RICCI, Paolo. A Produção Legislativa de Iniciativa Parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: Leany Barreiro Lemos (Org). **O Senado Federal no Pós-Constituinte**. Brasília, DF: Senado Federal/Unilegis, 2008; e MIRANDA, Geralda Luiza. A Delegação aos Líderes Partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, Vol. 18, 37, 2010.

¹³ O modelo organizacional vigente no Senado foi definido pela Resolução do Senado Federal (RSF) nº 93/1970. Com a nova Constituição Federal (CF), essa resolução foi alterada pela RSF nº 18/1989, para adaptar o funcionamento da Casa à Nova República. Desde então, outras alterações ocorreram, por vontade dos senadores ou em decorrência da necessidade de adaptação do Regimento a emendas constitucionais e leis complementares que afetaram os rituais legislativos no Congresso Nacional. As mudanças no RISF ocorridas entre 1989 e 2017 serão comentadas, sempre que tenham relevância para o processo de produção de leis.

¹⁴ A análise do RISF contou com as importantíssimas contribuições de Marcos Evandro Cardoso Santi, consultor legislativo no Senado Federal. No tocante ao RICD, o artigo contou com a leitura atenta e os comentários de Fábio de Barros Correia Gomes, assessor legislativo na Câmara dos Deputados e doutorando em Ciência Política pelo IUPERJ. As críticas e sugestões de ambos foram fundamentais para o trabalho aqui desenvolvido. As lacunas e equívocos remanescentes são de responsabilidade exclusiva do autor.

Deputados serão apresentados, de acordo com seu Regimento (RICD), com a CF e com a literatura especializada. Nessas bases, será analisada a distribuição do poder decisório entre: os senadores individuais, o plenário, as comissões, os partidos e a Mesa Diretora do Senado. Com isso, busca-se interpretar as consequências esperadas dessa partilha de poder sobre o funcionamento parlamentar.

Em termos mais específicos, a questão que instiga a análise é se, afinal, as características gerais da organização parlamentar, incluindo a centralidade formal dos partidos observada na organização da Câmara, são replicadas no Senado. Miranda identifica uma maior concentração de poderes nas lideranças – e, portanto, nos partidos – na Câmara.¹⁵ Ricci observa que:

(...) a autonomia do Presidente do Senado parece maior com relação à da Câmara. As matérias constantes da ordem do dia, por exemplo, “serão incluídas em Ordem do Dia, a juízo do Presidente, segundo sua antigüidade e importância” (art. 163, RISF). O Presidente orienta as discussões e votações e, quando conveniente, é permitido a ele dividir as proposições para fins de votação (art. 48, XIV, RISF).¹⁶

A despeito de algumas diferenças apresentadas, pode-se adiantar que a resposta a essa questão é positiva: há similaridades substantivas entre as casas no tocante à organização e ao modo de funcionamento assentados na lógica partidária. No conjunto, os dispositivos do RISF tornam os partidos os principais responsáveis pela coordenação das estratégias dos senadores.

Há, no entanto, distinções importantes, como os diferentes pesos que senadores e deputados individuais têm nas decisões em suas respectivas casas, maior no Senado, e a centralidade do presidente da Casa, também maior no Senado do que na Câmara. Essas descobertas são importantes, porque apontam para a necessidade de estratégias diferentes para o Poder Executivo articular a composição e a manutenção das coalizões em

¹⁵ Cf. MIRANDA, Geralda Luiza. A Delegação aos Líderes Partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 18, 37, 2010.

¹⁶ RICCI, Paolo. A Produção Legislativa de Iniciativa Parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: Leany Barreiro Lemos (Org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília, DF: Senado Federal/Unilegis, 2008, p. 247.

escala bicameral.

As partes seguintes do texto apresentam, em detalhes, as características formais da organização de cada Casa: o lugar dos indivíduos, dos partidos, das comissões e da mesa diretora em cada uma delas, permitindo entender o quanto, e em que aspectos, a organização de cada Casa se aproxima, ou se distancia, dos modelos distributivo, informacional ou partidário.

II. AS ATRIBUIÇÕES LEGISLATIVAS INDIVIDUAIS NO REGIMENTO INTERNO DAS CASAS

A legislatura democrática se compõe de representantes que se organizam para transformar interesses particulares¹⁷ em decisões coletivas, tendo por norma fundamental o princípio da maioria. No entanto, a legislatura contemporânea não funciona como um *agrupamento indiferenciado* de legisladores que meramente transforma interesses individuais em coletivos por meio de votações majoritárias. Além de se organizarem em grupos partidários, para exercer suas funções, os parlamentares se organizam em outros grupos, sobretudo na forma de comissões, com funções mutuamente excludentes e interdependentes.¹⁸ Essa complexidade organizacional oferece o instrumental técnico e político necessário às decisões legislativas, reduz o número de decisores efetivos, aperfeiçoa a representação democrática e agiliza a produção de acordos parlamentares.¹⁹ Porém, mesmo com as justificativas técnicas e políticas para a criação de órgãos intralegislativos com capacidade decisória, muito do poder da legislatura permanece com os legisladores individuais, dispersos na coletividade, e pode se manifestar nas suas escolhas particulares e nas decisões do plenário.

¹⁷ Os interesses podem se referir a categorias sociais ou comunidades políticas e ser, nesse sentido, não individuais, mas coletivos. Porém, do ponto de vista do problema de ação coletiva enfrentado pelas legislaturas, os parlamentares são portadores de interesses próprios, exclusivos, que precisam ser coordenados para que se transformem em decisões políticas.

¹⁸ Cf. SARTORI, Giovanni. **Teoria da Democracia Revisitada, 1: o Debate Contemporâneo**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo, SP: Editora Ática, 1994; e POLSBY, Nelson. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, Vol. 62, 1, 1968.

¹⁹ Cf. SARTORI, Giovanni. **Teoria da Democracia Revisitada, 1: o Debate Contemporâneo**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo, SP: Editora Ática, 1994.

No Congresso Nacional brasileiro se dá o mesmo. Em suas Casas Legislativas, os órgãos colegiados compartilham com os parlamentares individuais os direitos e deveres relativos ao processo decisório. Os agentes coletivos – como a Mesa, as comissões permanentes e as bancadas partidárias – serão estudados adiante; esta parte do texto tratará das prerrogativas individuais de deputados e senadores e das suas possibilidades de influenciar as deliberações das legislaturas.

É preciso esclarecer que, aqui, a expressão “prerrogativas individuais” não será empregada apenas para designar dispositivos regimentais que facultam a atuação individual e exclusiva do parlamentar – como o direito de propor emendas ou pedir vistas de um projeto. São consideradas como individuais também os direitos que, exigindo subscrição coletiva, dispensam o *envolvimento formal* de colegiados institucionais, tais como os partidos e as comissões. A *verificação de votação*, por exemplo, precisa ser apoiada por no mínimo três senadores (RISF, 293, IV) ou 6% dos deputados (RICD, 185, § 3º), mas não é necessário que sejam da mesma bancada ou comissão; a *obstrução parlamentar* é um exemplo contrário, pois não pode ser feita por um grupo de legisladores formado *ad hoc*, mas apenas pelas bancadas ou seus líderes.²⁰ Aquela é considerada um direito “individual”; esta, um direito “partidário”.

Como se vê no quadro I, há uma lista considerável de atribuições que os senadores podem exercer individual ou coletivamente, sem necessidade da concordância formal de comissões ou partidos. Os direitos listados no quadro são divididos em “propositivos” e “obstrutivos”, sendo que ambos os tipos podem ser mobilizados individual ou coletivamente.

Entre os direitos propositivos de uso estritamente individual, pode ser destacado o direito de emitir o voto em separado, que no âmbito das comissões equivale a um parecer alternativo ao do relator. No rol dos direitos individuais, também passíveis de uso coletivo, destacam-se a iniciativa de lei e a proposição de emendas, que podem ser utilizados pelos senadores para incluir temas na pauta e produzir legislação. Há, ainda, os direitos propositivos, que devem ser subscritos coletivamente: entre eles, os requerimentos de urgência e de votação nominal.

²⁰ Há direitos coletivos, como os de bancadas, que só podem ser usados por coletividades prévia e formalmente constituídas e não por qualquer grupo circunstancial; mas, nas duas Casas, direitos que exigem subscrição de grupos *ad hoc* de legisladores também podem ser exercidos por lideranças que representem o número de apoiadores necessário. Por isso, estes também são incluídos nas atribuições de lideranças, apresentadas adiante.

Já entre os direitos “obstrutivos” também há os coletivos e os individuais. Naqueles, se inclui o recurso contra os pareceres terminativos/conclusivos das comissões; nestes, se destacam o pedido de vista e o requerimento de informações. Esse tipo de atribuição permite aos senadores, individual ou coletivamente, lançar mão de estratégias para protelar a tramitação no âmbito das comissões ou do plenário e, assim, ampliar o debate e os espaços de negociação em torno de temas de seu interesse.

Quadro I:

Direitos legislativos individuais, que podem ser mobilizados pelos parlamentares independentemente do apoio das bancadas ou comissões de que participem

Atribuições	Senadores	Fonte RISF	Deputados	Fonte RICD
Apresentar projetos de lei	Sim	art. 8; art. 243; art. 61, CF	Sim	art. 102; art. 106, §1º; art. 61, CF
Emendar projetos de lei, inclusive os do Executivo	Sim	art. 122; art. 235, III, a, 1	Sim	art. 120; art. 119, RISF
Relatar matérias (nas comissões ou em plenário)	Sim	art. 89; art. 126	Sim	art. 41, IV
Requerer tramitação em regime de prioridade	Não se aplica*	-	Sim	art. 158, III
Requerer urgência; retirar requerimento de urgência	Não	art. 338; 344, I	Sim	art. 154; 156; 104, §2º.
Requerer votação nominal	Sim	art. 294	Sim	art. 186, II
Requerer verificação de votação (para forçar votação nominal)	Sim	art. 293, IV	Sim	art. 185, §1º
Requerer preferência por ordem de votação, requerer votação em globo ou destaque para votação em separado.	Sim	art. 214; art. 235; art. 300, art. 311, VIII; art. 312	Sim	art. 101; art. 160; art. 161
Requerer retirada de proposição (se autor), tramitação conjunta e desarquivamento de matérias; requerer declaração de prejudicialidade de matéria ou apresentar recurso contra declaração de prejudicialidade de matéria.	Sim	art. 256; art. 258; art. 334, I; art. 334, II, §2º	Sim	art. 104; art. 164
Requerer adiamento de discussões; fazer apartes; fazer uso da palavra durante a discussão de qualquer proposição ou antes depois da ordem do dia.	Sim	art. 14; art. 279	Sim	art. 95; art. 96; art. 101; art. 171, art. 176, §1º; art. 226, III
Requerer dispensa de interstícios, prazos e procedimentos para agilizar a deliberação em plenário	Sim	art. 281	Sim	art. 101
Recorrer de decisão do presidente da Casa	Sim	art. 48, XI; art. 334, XXXV, §3º; art. 334, II, §2º	Sim	art. 95, §8º

ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA NO CONGRESSO NACIONAL

Recorrer de decisão terminativa das comissões	Sim	art. 99, I; art. 101, I	Não	art. 144
Pedir vistas de matérias em discussão	Sim	art. 132, §1º, §4º	Sim	art. 41, XI; art. 57, XVI
Requerer audiência pública, requerer informações e/ou comparecimento de autoridades, inclusive ministros.	Sim	art. 8; art. 9; art. 279; art. 397, I	Sim	art. 226, II
Integrar como titular de quaisquer das comissões permanentes (independentemente de pertencer a partidos)	Sim	art. 77, XIII	Sim	art. 26, §2º**
Participar (sem direito a voto) dos trabalhos e debates de qualquer comissão de que não seja membro.	Sim	art. 110; art. 112	Sim.	art. 50, §3º
Recorrer de decisão terminativa/conclusiva de comissão, para levar a decisão ao plenário.	Não	art. 91, V, §4º	Não	art. 58, CF; art. 58, §3º
Requerer procedimentos, dispensa de pareceres ou observância de prazos para agilizar o trabalho das comissões.	Sim	art. 119; art. 235, III, c, 2	Sim	art. 114
Dar voto em separado (apresentar relatório alternativo em comissão)	Sim	art. 132, §6º, I	Sim	art. 57, XIII
Fazer indicação***	Sim	art. 224	Sim	art. 113
Iniciar projeto de resolução para mudança do Regimento	Sim	art. 8, I; art. 401	Sim	art. 216
Requerer transformação de sessão pública em secreta, convocar sessão secreta ou requerer votação secreta	Sim	art. 197, II	Não	art. 92, II

Elaboração própria, a partir do RISF e do RICD, 2017.

* Esse regime de tramitação não é previsto no RISF. No RICD, além de estar automaticamente previsto para alguns tipos de proposição, ele pode ser requerido “pelo Autor da proposição, apoiado por um décimo dos Deputados ou por Líderes que representem esse número”.

** Nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de uma Comissão Permanente, ressalvadas as .Comissões de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, de Defesa dos Direitos da Mulher e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa.

*** Indicação corresponde a sugestão de senador ou deputado, ou comissão de qualquer das casas, para que certo assunto seja objeto de providência ou estudo pelo órgão competente da Casa, com a finalidade do seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa”. (RISF, art. 224; RICD, art. 113).

O quadro I mostra que, no tocante às possibilidades de atuação do parlamentar comum, senadores e deputados se equiparam em poder na estrutura parlamentar. A despeito de tal simetria, os senadores, enquanto indivíduos, têm mais peso nas decisões do Senado do que os deputados

nas decisões da Câmara. O tempo maior de mandato cria melhores condições no Senado para o aprendizado político e para as trocas de apoio com expectativas de reciprocidade futura (nos termos de Sartori²¹). Além disso, há o reduzido tamanho do plenário do Senado, se comparado com o da Câmara. Num universo de 81 parlamentares, frente aos 513 da Câmara, os partidos são menos necessários à ordenação da ação coletiva.

Pode se mencionar, como exemplos, o requerimento de urgência, que exige a subscrição de *um quarto, maioria absoluta* ou *dois terços* dos membros no Senado (art. 338, RISF) e *um terço* ou *maioria absoluta* na Câmara (art. 154, RICD), conforme o grau de urgência desejado. Os senadores são favorecidos porque 21, 41 ou 54 deles podem adotar uma estratégia que só é possível com o apoio de 171 ou 257 deputados; questão similar envolve o recurso contra deliberação conclusiva de comissão, pois ambos os regimentos estabelecem que ele deve ser subscrito por, no mínimo, um décimo dos membros da legislatura, ou seja, nove senadores ou 52 deputados.²²

Cabe ainda comentar o direito à proposição de emendas. Se as negociações em torno de emendas se dão em plenário, os senadores têm maior cacife e muita vantagem em relação aos deputados, pois no Senado é mais provável que haja situações em que um único voto seja decisivo à aprovação de um projeto. Entretanto, para o legislador individual, as comissões são os espaços privilegiados para a negociação de emendas, especialmente em deliberações conclusivas ou terminativas, já que ali o peso de um voto é maior que no plenário.

Em princípio, no âmbito das comissões, deputados e senadores têm um cacife político similar, devido ao tamanho dos corpos deliberantes: em média, 20 membros, no Senado, e 26, na Câmara. No entanto, há peculiaridades no Senado que dão aos senadores vantagens frente aos deputados: aqueles participam, simultaneamente, de mais comissões que

²¹ Cf. SARTORI, Giovanni. **Teoria da Democracia Revisitada, 1: o Debate Contemporâneo**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo, SP: Editora Ática, 1994.

²² Dadas as configurações pluripartidárias das duas casas, a simetria das proporções exigidas de deputados e senadores para requerimentos similares visa a produzir nas duas casas graus equivalentes de diversidade política e, portanto, de dificuldade para a atuação individual. Porém, considerando-se, como Sartori, que os contatos face a face facilitam os acordos e os tornam mais sólidos e promissores, os senadores levam vantagem em processos de negociação devido à duração maior dos mandatos e ao tamanho reduzido da Casa. Cf. SARTORI, Giovanni. **Teoria da Democracia Revisitada, 1: o Debate Contemporâneo**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo, SP: Editora Ática, 1994.

estes (vide quadro I) e, ademais, a renovação das comissões no Senado ocorre a cada dois anos, sendo que, na Câmara, se dá anualmente. Assim, os senadores têm maior certeza sobre o futuro parlamentar, dispondo de um horizonte mais longo para acordos informais e trocas de apoio nas deliberações comissionais.

O fato é que – seja nas comissões, seja no plenário – uma assembleia relativamente pequena, equivalente a 15,8% da Câmara dos Deputados, oferece aos senadores melhores condições de socialização política e, assim, viabiliza a estruturação de redes de apoio à margem dos agrupamentos oficiais. Uma vez que os grupos com poder decisório podem ser, de fato, muito pequenos nesse universo, é plausível supor que redes informais de solidariedade têm grandes chances de ser bem sucedidas em suas metas políticas.

Uma questão importante a ser evocada aqui se relaciona com a função representativa do Senado no contexto de um Estado Federal. É curioso que, a despeito do arranjo federativo e das funções constitucionais da Câmara Alta no Brasil, os senadores não tenham instituído, no âmbito da Casa, dispositivos regimentais para a proteção dos interesses regionais no processo legislativo.²³ Porém, as características institucionais acima

²³ Na América do Sul, nenhum país bicameral distingue, nesse aspecto, as câmaras alta e baixa. No entanto, os interesses regionais encontram amparo regimental em cada uma das casas em ao menos dois países: Argentina e Bolívia. Na Argentina, como no Brasil, os blocos parlamentares são centrais na organização legislativa, com a diferença de que lá os partidos não são suas bases necessárias. O art. 56 do Regimento do Senado argentino diz que “dois ou mais senadores podem se organizar em blocos de acordo com suas afinidades políticas”. Não há exigência de que as afinidades sejam partidárias. Na Bolívia, o Regimento é mais explícito, instituindo “Brigadas Departamentais”, compostas pelos senadores de um mesmo departamento, que têm, entre outras, as funções de “coordenar as atividades de ordem departamental ante o Senado; coordenar as ações das brigadas frente aos outros poderes do Estado; acompanhar os assuntos de interesse regional que se encontrem em tramitação nas comissões” (Regimento do Senado Nacional, art. 63). Em país unicameral, a Venezuela é um caso exemplar: o art. 67 do Regimento da Assembleia Nacional cria e atribui diversas funções aos “grupos parlamentares regionais e estaduais”, que são “instâncias de encontro dos assembleístas para o diálogo político pluralista, a formulação de estratégias, propostas, projetos de lei, acordos, moções, posições políticas e o estudo de todo assunto de interesse regional e estadual”. No Brasil, as bancadas regionais e estaduais eram previstas nas Resoluções do *Congresso Nacional*, que tratam da formação, da composição e do funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF (RCN 2/1995, atualizada pela

discutidas dão aos senadores vantagens sobre os deputados para agirem em favor dos interesses regionais – especialmente se considerado o peso igual dos estados na composição do Senado. Talvez a justificativa racional para ausência de órgãos formais de representação dos interesses estaduais e regionais esteja no reconhecimento de que, ainda que não disponham de instâncias específicas para tal, os senadores, por seu pequeno número, são capazes de se organizar, com relativa facilidade, em favor de seus estados ou regiões.

O fato é que o silêncio do RISF acerca da instituição e das prerrogativas regimentais de bancadas regionais não impede, na prática, a atuação de tais bancadas. Essa possibilidade de atuação estratégica é um dos fatores que deve produzir, no Senado, comparado à Câmara, uma mobilização diferenciada em prol dos interesses estaduais e regionais.

III. MESA DIRETORA, COMISSÕES, BANCADAS E LIDERANÇAS: FUNÇÕES E PODERES NA ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

A lista de prerrogativas dos senadores, acima discutida, revela possibilidades variadas e relevantes de intervenção individual e descentralizada no processo legislativo senatorial. No entanto, salvo iniciativas como o pedido de vista e o requerimento de informações (art. 216, III), que dão maior vazão às estratégias particulares dos legisladores, *o atendimento a uma demanda individual no âmbito da legislatura depende do apoio coletivo e/ou da anuência dos colegiados parlamentares: o plenário como instância decisória, as comissões ou a Mesa Diretora.*

O plenário não é apenas um agregado de parlamentares, é uma arena de tomada de decisões de cuja aprovação dependem, virtualmente, todas as decisões da casa parlamentar. Uma leitura de ambos os regimentos (RISF e RICD) mostra que o plenário é uma instância dinâmica onde conflitos surgem e se desfazem, conforme os humores políticos da Casa. Uma das funções mais importantes das lideranças é, precisamente, sua capacidade de conduzir o plenário ao melhor termo em situações de

RCN/2001). Nestas resoluções, era assegurado às bancadas regionais e estaduais o direito de apresentar emendas coletivas à Lei Orçamentária Anual. A RCN 1/2006 substituiu a de 2001, extinguindo o direito de emendas por parte das bancadas regionais, mantendo apenas os das bancadas estaduais. Note-se, de todo modo, que as regras não distinguem uma casa da outra.

conflitos, buscando soluções ou explicitando impasses.²⁴

Ainda que o Senado Federal componha uma assembleia pequena relativamente à da Câmara, é preciso ter em mente que a pluralidade que lhe é característica – partidária, ideológica, regional – implica conflitos políticos que, por sua vez, geram dificuldades para a coordenação descentralizada da escolha coletiva. O número reduzido não anula a complexidade da estrutura dos interesses representados. Em outros termos, a constelação de interesses representada na legislatura senatorial tende a dificultar a busca de acordos através da ação particular de senadores que não ocupam posições privilegiadas na estrutura parlamentar.

É sabido que as dificuldades de ação coletiva são melhor superadas através da coordenação política centralizada, para evitar o dilema do carona e a irracionalidade coletiva.²⁵ É precisamente para cumprir essa função coordenadora num ambiente marcado pela pluralidade política e por conflitos potenciais que são instituídos os líderes de bancadas, a Mesa Diretora e as comissões com seus presidentes. O fato é que, dada a estruturação racionalizada e hierárquica da organização legislativa, apenas eventualmente se torna necessário ou vantajoso aos senadores e deputados investirem na formação de redes de apoio contra ou à revelia das lideranças parlamentares e dos colegiados que estas coordenam: as comissões, os partidos, a Mesa Diretora e o próprio plenário.

A subdivisão do conjunto dos legisladores em bancadas partidárias ou comissões visa melhor desempenho político e técnico da casa legislativa, mas não tira a importância política do plenário enquanto assembleia soberana. No Senado, como na Câmara, esta é a mais importante instância coletiva de poder, por ser a fonte imediata de legitimidade das decisões dos demais atores e órgãos da legislatura. Além disso, o plenário delibera sobre um grande número de proposições e é instância de recurso para praticamente todas as decisões importantes tomadas na Casa. Se, por exemplo, uma decisão dos membros de uma comissão contraria interesses de não-membros, ela pode ser revertida em plenário; se as lideranças ou quaisquer grupos parlamentares requerem urgência, o pedido deve ser aprovado em plenário; se a organização legislativa precisa ser mudada, a deliberação final se dá em plenário, pois as comissões não têm poder conclusivo nesse caso (RISF, art. 91). Decisões terminativas ou conclusivas de comissões, a favor ou contra certa

²⁴ Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 1999.

²⁵ Cf. OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais**. Trad. Fábio Fernandez. São Paulo, SP: Edusp, 1999.

proposição, podem ser revertidas por ações em plenário.

No que respeita à tramitação de projetos de lei, o plenário, pelo regimento ou por interferência das lideranças, é a instância que delibera por último sobre a maior parte dos projetos, particularmente projetos oriundos do Executivo e do Judiciário.²⁶ Ademais, por definição do presidente da Casa, até mesmo o relator pode ser nomeado em plenário – é o que ocorre muitas vezes nas tramitações de projetos do Judiciário e do Executivo, para os quais se exige maior celeridade.²⁷ Isso é válido para ambas as Casas, conforme estabelece o regimento de cada uma.

Exige-se deliberação final do plenário para propostas de emenda à Constituição; projetos de lei complementar; projetos de código; projetos de autoria de comissão; projetos em regime de urgência; bem como matérias em revisão que, na Casa de Origem, não tenham sido objeto de deliberação conclusiva no sistema comissional (RISF, art. 91, IV; art. 17, I, p; inciso I do § 2º do art. 58 da CF). Ademais, mesmo os projetos destinados ao poder terminativo das comissões podem ser transferidos para o plenário, se houver recurso de no mínimo um décimo dos senadores ou deputados, ou líderes equivalentes (RISF, art. 91, § 3º, 4º; RICD, art. 144). Cabe lembrar, ainda, as medidas provisórias (MPs) e as proposições de natureza orçamentária que são numericamente dominantes na produção legislativa.²⁸ Estes dois últimos tipos de proposição necessariamente passam por votação final em plenário, seja em sessões exclusivas de cada Casa (incluindo as MPs, depois de 2001), seja em sessões conjuntas do Congresso Nacional (MPs, antes de 2001 e leis orçamentárias²⁹).

²⁶ Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 1999.

²⁷ Cf. ARAÚJO, Paulo Magalhães. **O Bicameralismo no Brasil: as Bases Políticas e Institucionais do Desempenho Legislativo do Senado (1989-2004)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2009.

²⁸ Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 1999; e QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Por dentro do Processo Decisório: como se fazem as leis**. Brasília, DF: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, 2006.

²⁹ Proposições orçamentárias são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Além dessas, a CF prevê a solicitação, por parte do Executivo, dos créditos adicionais, especiais e extraordinários. Estes créditos têm uma tramitação específica, prevista no Regimento Comum e no estatuto da CMPOF, mas eles também são, não raro, solicitados através de MPs.

IV. AS COMISSÕES PERMANENTES: A AÇÃO DOS LÍDERES EM PLENÁRIO VERSUS A *EXPERTISE* PARLAMENTAR

Em tese, as instâncias deliberativas por excelência, responsáveis pela formatação dos projetos, são as comissões temáticas permanentes. Estas, por suposto, reúnem as qualificações necessárias e contam com estrutura propícia ao estudo das matérias, à produção de informações, à elaboração de pareceres e à produção de consensos políticos.³⁰ Na divisão do trabalho legislativo nas duas casas do Congresso, ao plenário caberia, sobretudo, a função de, na ausência de poder terminativo, tomar decisões finais em bases majoritárias, isto é, agregar preferências. No mais, haveria, em geral, apenas assentimento e legitimação do coletivo geral das escolhas feitas pelos pequenos colegiados (as comissões), que de fato tomam decisões.³¹

No entanto, a forte presença do plenário nas decisões da Câmara já foi constatada por Figueiredo & Limongi, em diversos artigos que resultaram na obra *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*.³² O trabalho dos autores mostra que o plenário não é uma instância soberana e livre de intervenções internas e externas. Decisões do plenário não são, propriamente, decisões de uma assembleia livre, que toma decisões agregando preferências individuais e descentralizadas. Ao contrário, quando importa aos partidos e ao governo, as decisões do plenário são controladas através de articulações centralizadas das lideranças.

Embora Figueiredo & Limongi não tratem propriamente do Senado, mas da Câmara, seus argumentos são estendidos ao Congresso Nacional, induzindo à conclusão de que entre os senadores ocorre fenômeno similar, devido à organização legislativa da Câmara Alta – que também seria centrada nos partidos –, combinada com o poder de agenda do

³⁰ Cf. POLSBY, Nelson. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, Vol. 62, 1, 1968; GILLIGAN, Thomas; KREHBIEL, Keith. Collective Decisionmaking and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 3, 2, 1987; e KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1992.

³¹ Cf. SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia Revisitada, 1: o Debate Contemporâneo*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo, SP: Editora Ática, 1994.

³² FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 1999.

presidente da República.³³ Mais do que uma assembleia legitimadora das decisões da Casa, o plenário torna-se um espaço privilegiado para as articulações partidárias, sendo estas fundamentais para o sucesso da maior parte das matérias, especialmente as de interesse do governo.

A urgência, por exemplo, seria um instituto largamente usado pelos líderes para transferir as decisões das comissões para o plenário, já que nesta arena as decisões são sumárias e controladas. Nos estudos sobre a Câmara dos Deputados, a urgência é alvo de críticas precisamente porque esvazia as comissões e sobrecarrega o plenário com atividades legiferantes. No plenário, não se delibera: decide-se. Por um lado, isso consiste num vício da organização parlamentar, porque matérias complexas, que tocam questões politicamente relevantes, deixam de ser debatidas de forma adequada por falta de tempo nas comissões e por incapacidade do plenário para informar as decisões legislativas com a mesma competência do sistema comissional. Mas o fato é que, devido à urgência, o plenário, mesmo não sendo uma arena apropriada para produção de *expertise* parlamentar, compete com as comissões na função de moldar projetos e formular pareceres. Por outro lado, a urgência, somada a outros instrumentos de controle do processo legislativo, contribuiria para a previsibilidade das votações em plenário e asseguraria capacidade governativa ao sistema – capacidade esta considerada improvável para autores como Mainwaring e Ames, que enfatizam o personalismo e a descentralização do processo eleitoral, e seus reflexos negativos na arena parlamentar.³⁴

Em suma, a análise dos regimentos internos das casas permite concluir que os respectivos plenários, sob o controle das lideranças e do próprio Poder Executivo, para bem ou para mal, tem um significativo e efetivo poder decisório. Resta saber como isso se relaciona com outras instâncias de poder, como as comissões e a mesa, e que resultados pode gerar.

A divisão da legislatura em comissões temáticas especializadas é uma

³³ Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso pós-Constituinte. **Novos Estudos CEBRAP**, No. 38, 1994; e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, No. 5, 1996.

³⁴ Cf. MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2001; e AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor, MI: Michigan University Press, 2001.

típica característica do parlamento moderno.³⁵ Idealmente, as comissões existem para fomentar a especialização política dos parlamentares, propiciar a ampla discussão das matérias, incentivar a livre troca de opiniões e viabilizar o debate político democrático e a formação de consenso. No Senado brasileiro, como na Câmara dos Deputados, o funcionamento das comissões também é pautado por esses parâmetros. Não se pode dizer que tais parâmetros sejam seguidos à risca, mas, de qualquer modo, o RISF e o RICD estabelecem, neste sentido, algumas funções centrais a serem desempenhadas pelas comissões no processo de produção de leis.

Além de cumprir funções técnicas – como avaliar a admissibilidade dos projetos por seus aspectos constitucional e orçamentário – o sistema comissional deve desempenhar um papel substantivo, isto é, relativo ao conteúdo das propostas. Em outros termos: no âmbito das comissões senatoriais, os projetos são estudados na *forma* e no *mérito*, de modo que as informações produzidas possam subsidiar as decisões da Casa, sejam elas tomadas no âmbito das próprias comissões ou do plenário.

Segundo Lemos, no Senado, não há comissões específicas de admissibilidade.³⁶ Preferencialmente, as proposições são enviadas para uma comissão que avalia o mérito e a constitucionalidade. No entanto, por determinação do presidente da Casa, requerimento do plenário ou decisão da própria comissão, o projeto pode ser submetido à CCJ ou à Comissão de Assuntos Econômicos.³⁷ Esta é uma diferença importante

³⁵ Cf. POLSBY, Nelson. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, Vol. 62, 1, 1968; e KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1992.

³⁶ Cf. LEMOS, Leany Barreiro. O Sistema de Comissões no Senado Brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: Leany Barreiro Lemos (Org). **O Senado Federal no Pós-Constituinte**. Brasília, DF: Senado Federal/Unilegis, 2008.

³⁷ Embora essa norma não seja explícita no regimento, é confirmada no noticiário político. No portal de notícias da Uol, dia 03/05/2017, saiu a seguinte nota: “Na semana passada, a Câmara dos Deputados aprovou a reforma trabalhista, que foi enviada para o Senado. Nesta terça (2), o presidente interino da Casa, senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PR) [...] assinou despacho encaminhando o projeto para as comissões de Assuntos Econômicos e Assuntos Sociais da Casa. A oposição apresentou requerimentos para que a reforma também passe pela CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) e pela CDH (Comissão de Direitos Humanos), que devem ser votados na sessão plenária desta quarta. No início da tarde, Cunha Lima propôs um acordo à oposição para que a CCJ fosse incluída na tramitação [...]”. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/05/03/renan-compara->

entre as casas, posto que, na Câmara dos Deputados, a CCJ avalia a constitucionalidade de todos os projetos e a CFT avalia a admissibilidade daqueles que impactam o orçamento público.

O trabalho das comissões é coordenado pelos seus respectivos presidentes, eleitos em cada comissão. *Grosso modo*, os presidentes das comissões estão para estas assim como os presidentes do Senado e da Câmara estão para suas casas. Nas comissões, os presidentes têm a crucial função, entre outras importantes, de escolher os relatores para as matérias submetidas à apreciação comissional. Os relatores são responsáveis por estudar os projetos – e, se for o caso, propor alterações de caráter técnico ou político – para submetê-los aos plenários das comissões. Nesse papel, os relatores se tornam atores pivotais nos acordos políticos, pois para eles convergem todas as pressões dos interesses presentes na Casa em torno da proposta em avaliação.

Em ambas as casas, os regimentos preveem duas formas de apreciação nas comissões: a *não-terminativa*, quando cabe às comissões apenas formular o parecer para instruir a votação final em plenário; e a *terminativa*³⁸, quando os projetos são apreciados somente pelos seus membros, que têm poder de aprová-los ou rejeitá-los, sem ouvir o plenário (RISF, art. 91). No primeiro caso, as comissões votam apenas o *parecer*, que, se aprovado, torna-se o relatório da comissão a ser votado em plenário; no segundo caso, elas votam o *projeto* que, se aprovado, torna-se uma decisão da Casa – salvo recurso de, no mínimo, 1/10 do plenário.

No Senado, os projetos sujeitos ao poder terminativo das comissões, com as devidas ressalvas, estão definidos no artigo 91 do RISF. Os projetos de lei ordinária iniciados pelos senadores são, por norma regimental, apreciados terminativamente, salvo decisão do presidente do Senado ou recurso de 1/10 dos membros da Casa para que o projeto seja

[gestao-temer-a-governo-da-vinganca-e-pede-mobilizacao-contrareformas.htm?cmpid=copiaecola](#)>. Acesso em: 11 de janeiro de 2018.

³⁸ Neste ponto, há uma diferença tipológica entre os regimentos da Câmara e do Senado. O RICD faz distinção entre parecer conclusivo, relativo ao mérito (art. 58), e terminativo, relativo à admissibilidade constitucional-legal ou orçamentária das proposições (art. 54). Já o RISF utiliza o termo “terminativo” em lugar de “conclusivo”. Embora a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) também tenha poder para julgar “terminativamente” a admissibilidade dos projetos (RISF, art. 101, § I), essa atribuição não recebe designação específica no regimento. Neste trabalho, será utilizada a designação feita pelo RISF para se referir ao Senado e a do RICD, para se referir à Câmara.

votado em plenário. Por decisão do presidente do Senado, ouvidas as lideranças, o poder terminativo das comissões também pode valer para projetos ordinários de autoria dos deputados, que, na Câmara, tenham sido objeto de apreciação terminativa. De forma geral, estão impedidos de deliberação terminativa no sistema comissional os projetos do Executivo e do Judiciário, os de iniciativa popular, os que exigem quórum especial e/ou os que afetam os direitos constitucionais dos cidadãos.³⁹ Esses projetos vão sempre a plenário.

Na Câmara, a lista é apresentada no artigo 24 do RICD. Segundo este artigo, cabe às comissões, dispensada a competência do Plenário, discutir e votar projetos de lei, mormente os originados na própria Casa ou os da Câmara que, lá, tenham sido objeto de decisão terminativa. No entanto, o poder conclusivo das comissões enfrenta restrições regimentais previstas no art. 24, II.⁴⁰ Mas vale ressaltar que, quanto ao poder conclusivo, enquanto o RICD atribui diretamente às comissões tal prerrogativa na apreciação de projetos dos senadores, o *RISF assegura ao presidente do Senado o poder de definir se os projetos de deputados serão ou não sujeitos à deliberação terminativa* (art. 91, § 1º).

Há outras duas regras importantes, relativas às deliberações terminativas no Senado: uma estabelece que, nestes casos, os projetos não podem tramitar em regime de urgência (art. 336, § único); a outra determina que as votações terminativas nas comissões devem ser sempre nominais (*RISF*, art. 109) e em dois turnos. Combinadas, essas regras criam condições favoráveis para o debate e as negociações no âmbito das comissões, ao mesmo tempo em que permitem aos senadores não-membros conhecer a posição de cada membro das comissões, em cada votação. Assim, a despeito de restringir a participação direta do plenário senatorial, o poder terminativo assegura aos membros da Casa condições

³⁹ Não estão sujeitos ao poder terminativo das comissões do Senado: a) projeto de resolução que altere o Regimento Interno; b) projetos de resolução a que se referem os arts. 52, V a IX, e 155, §§ 1o, IV, e 2o, IV e V, da Constituição; c) proposta de emenda à Constituição.

⁴⁰ “Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: I - discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas; II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos: a) de lei complementar; b) de código; c) de iniciativa popular; d) de Comissão; e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal; f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; g) que tenham recebido pareceres divergentes; h) em regime de urgência; (...)”.

para controlar as trocas de apoio, o *logrolling*, intra e entre comissões. Interessante notar que a Câmara conta com a primeira regra – a restrição à urgência (RICD, art. 24, II, h) – mas não com a segunda. Quanto a esta, o Regimento diz apenas que as comissões seguem, no que couber, as normas das deliberações em plenário (RICD, art. 24, XIV, § I).

Quadro II:
Características e Funções das Comissões Permanentes

		Senado Federal	Câmara dos Deputados
Nº de Comissões		13	25
Número de participantes	Fixo. Definido pelo regimento (art. 77)		Variável. Definido pela Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início de cada ano. (art. 25)
Tamanho	De 11 a 27 membros. (art. 77)		Nenhuma Comissão terá mais de treze centésimos nem menos de três e meio centésimos do total de Deputados, desprezando-se a fração. (art. 25, § 2º)
Subdivisões	Sim. Subcomissões (art. 73)		Sim. Subcomissões e turmas (art. 29; art. 30)
Número de comissões em que o parlamentar pode participar	Três como titular, e três como suplente. (art. 77)		Uma. Ressalvadas as seguintes 13 comissões: de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, de Defesa dos Direitos da Mulher e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. (art. 26, § 2º)
Membros da Mesa podem participar de comissões	Sim. Exceto o presidente da Casa (art. 77, § 1º)		Não. (art. 26, § 3º)
Critério de designação de Membros	Indicação pelos líderes, designação pela Presidência da Casa (art. 78; art. 80 § único)		Os líderes comunicam à Presidência da Casa, que designa os membros de cada comissão. (art. 20; art. 16, III, a)
Mandato de Membros	Quatro anos. É permitida a recondução. É permitida a saída da comissão ou a migração entre comissões (com aval do líder) em qualquer momento dos mandatos. (art. 79; art. 81; art. 66)		Um ano. É permitida a recondução. É permitida a saída da comissão ou a migração entre comissões (com aval do líder) em qualquer momento dos mandatos. (art. 28; art. 10, VI)
Mandato dos presidentes das comissões	Dois anos, não permitida a recondução. (art. 59; CF, art. 57, § 4º; art. 88, § 6º)		Um ano, não permitida a recondução. (art. 39)

ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA NO CONGRESSO NACIONAL

Cargos e funções nas comissões	Um presidente, um vice-presidente. Relatores nomeados <i>ad hoc</i> pelo presidente para cada matéria a ser apreciada. (art. 88; art. 89, III)	Presidente e três vice-presidentes. Relatores nomeados <i>ad hoc</i> pelo presidente para cada matéria a ser apreciada. (art. 39; art. 41, VI)
Eleição do Presidente da comissão	Pelos membros da respectiva comissão. (art. 88)	Pelos membros da respectiva comissão. Votação secreta (art. 39)
Atuação do presidente nas deliberações das comissões	Não vota nas deliberações, apenas se necessário o voto de minerva (RISF, 89, XI). Designa relator (art. 89, III). Pode atuar como relator, passando a presidência ao vice, enquanto discutir ou votar o assunto que relatar (art. 41; art. 89, § 1º)	Designa relator. (art. 41, VI). Pode atuar como relator ou relator substituto e vota nas deliberações da Comissão (art. 41, § único)
	Designa relator, respeitando-se a alternância entre membros e a proporcionalidade da representação partidária (art. 89, III, art. 126)	Designa relator. Não há exigência formal para a observação da proporcionalidade. (art. 41, VI)
Instrumentos da Minoria	Voto em separado (parecer alternativo); audiência; pedido de vista (art. Art. 8; art. 9; art. 132, § 1º; § 4º; § 6º, I; art. 279; art. 397, I)	Voto em separado (parecer alternativo); audiência; pedido de vista (art. 41, XI; art. 57, XIII, XVI; art. 226, II)
Nº de comissões por matéria	Uma, preferencialmente (art. 49, I; art. 99, I; art. 101, I)	Não mais que três. Se necessário, constitui-se comissão especial (art. 34, II; art. 139, V)
Comissões de admissibilidade	Não. A comissão que avalia o mérito também avalia a adequação do projeto à Constituição, às leis e ao regimento. Apenas se houver solicitação ou recurso, o projeto é enviado para a apreciação CCJ e para a CAE (assuntos econômicos) (art. 99, I; art. 101, I)	Sim. A CCJC (Justiça) e a CFT (Finanças) atuam sempre nos seus respectivos campos e têm poder terminativo (art. 53, II, III; art. 54, art. 139, II, b e c)
Fase de deliberação	Antes do plenário. Se houver emendas de plenário, volta às comissões (art. 253, art. 277)	Antes do plenário. Se houver emendas de plenário, volta às comissões (art. 24, I; art. 132, III; art. 139; art. 179)
Poderes legislativos das comissões	Iniciar Leis; dar parecer terminativo; emendar projetos, requerer urgência (art. 91; art. 92; art. 122; art. 338, IV)	Iniciar leis; dar parecer conclusivo / terminativo; emendar projetos; requerer urgência (art. 54; art. 109, § 1º, II; art. 120, I; 154, III)
Votação terminativa na comissão	Nominal (art. 109)	Não especificado no Regimento.

Elaboração própria, a partir de quadro sobre o Senado feito por Lemos (2008: 358). Alguns dados foram adicionados ou atualizados a partir do RISF, 2017 e do RICD, 2017.

Ainda no tocante ao poder das comissões senatoriais para dar a última palavra, há outras cláusulas no RISF que merecem ser mencionadas, pois dispensam a atuação do plenário e, por lógica, têm o mesmo efeito do

poder terminativo. O art. 101, §1º, do RISF diz que quando a CCJC emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, essa será considerada rejeitada e arquivada definitivamente, a menos que, não sendo unânime o parecer, haja recurso de no mínimo 9 senadores, ou líderes que os representam. A comunicação do arquivamento será feita pelo Presidente, em plenário, podendo o recurso ser apresentado no prazo de dois dias úteis contado da comunicação. Similarmente, o art. 254 do mesmo regimento diz que quando os projetos receberem nas comissões pareceres contrários quanto ao mérito, serão tidos como rejeitados e arquivados definitivamente, salvo recurso, que deve ser apresentado nas condições acima descritas. Na Câmara, há normas similares (RICD, art. 53, 54; art. 17, I, p)

Obviamente o poder terminativo não esgota a função do sistema comissional. Mesmo quando a votação final não é prerrogativa das comissões, formalmente cabe a elas estudar os projetos e, quando necessário e/ou conveniente, propor alterações por meio de emendas ou substitutivos. Nesses casos, o papel fundamental das comissões é produzir pareceres sobre projetos – bem como sobre emendas e substitutivos, quando houver – antes das votações em plenário. A essas, se somam outras prerrogativas relativas à produção de leis, tais como o poder de apresentar projetos, reter projetos e requerer urgência, além de outras maneiras de interferir no ritmo e no conteúdo da produção parlamentar. Sem dúvida, as comissões têm relevantíssimo papel na triagem e no fluxo do processo decisório.

O número de membros das comissões no Senado é previamente fixado pelo RISF, e os mandatos duram dois anos, sendo possível a recondução e a migração entre comissões durante o mandato, se houver autorização do líder do partido. Na Câmara, a migração e a recondução também são permitidas, mediante aval das lideranças, mas os mandatos duram apenas um ano. Nesta casa, o tamanho de cada comissão não é prefixado, mas definido no início de cada sessão legislativa pela Mesa, ouvidas as lideranças. Devido à variação nas regras, os tamanhos das comissões de senadores e deputados são discrepantes, variando, em 2016, de 11 a 27 na câmara alta e de 17 a 61 na baixa.

Considerado o panorama apresentado até aqui, o Senado, se comparado com a Câmara, oferece melhores condições para que seus membros cultivem senioridade comissional e a especialização em campos da atividade legiferante. O modelo seria, neste aspecto, mais próximo do informacional.

Os mandatos dos senadores são de oito anos na Casa e de dois anos nas comissões, sendo que ambos podem ser renovados indefinidamente. Além disso, o número de vagas nas comissões é previamente definido

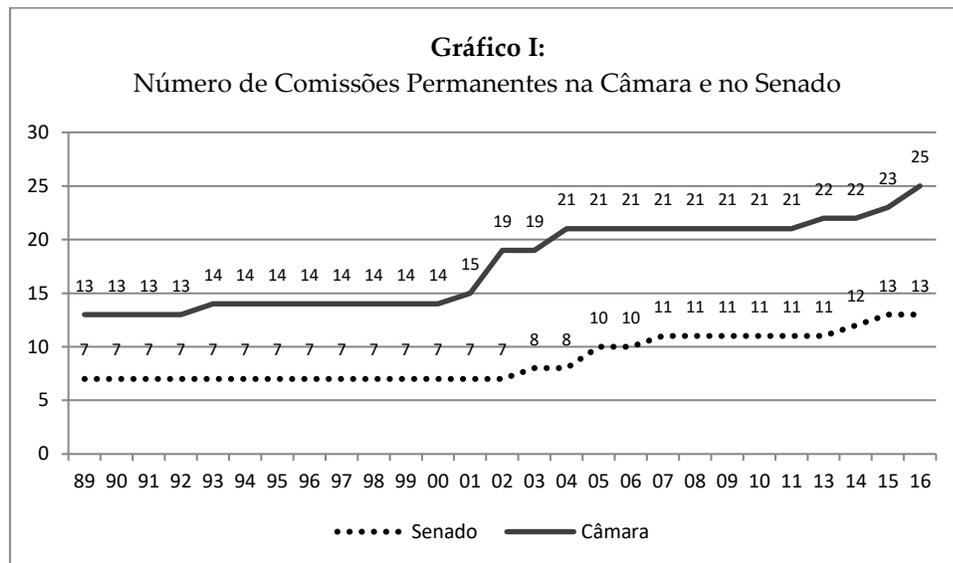
pelo RISF e não pode ser mudado pelas lideranças parlamentares conforme a centralidade política ocasional de uma ou outra comissão. Na Câmara, há um padrão de incentivos diferente: a estrutura do sistema comissional está mais sujeita às articulações e oscilações políticas, pois, apesar da possibilidade de renovação nos mandatos (na Casa e nas comissões), estes são mais curtos e o tamanho das comissões é flexível. No início de cada sessão legislativa, ou seja, a cada ano, há incentivos para uma grande mobilização pela ocupação das vagas, que pode envolver até mesmo a variação do tamanho das comissões – de 2016 a 2017, por exemplo, o número de integrantes da Comissão de Justiça subiu de 61 para 67.

É certo que a centralidade política de cada comissão varia conforme a lista de prioridades dos parlamentares e dos governos. Tendo-se em vista que tais prioridades mudam ao longo dos anos, a migração entre comissões se torna um fator a ser considerado nas estratégias – especialmente das lideranças, que controlam as vagas – para influenciar o processo legislativo. Uma vez que a Câmara tem uma organização formalmente mais propícia às migrações, elas devem ocorrer com maior intensidade nessa Casa.

Ao se comparar as mudanças na estrutura dos sistemas comissionais das duas casas, entre 1989 e 2016, nota-se grande diferença, que deve estar, em parte, associada à natureza das regras regimentais mencionadas. No Senado, apesar do aumento do número de comissões, houve pouca variação no tamanho das já existentes e o número médio de integrantes se manteve o mesmo: 20 membros. Já na Câmara, o aumento do sistema comissional se deu paralelamente a uma grande variação no tamanho de cada comissão e a uma redução significativa no número médio de membros: de 38 para 26.

O número de participações que cabe a cada parlamentar também é um ponto em que as duas casas se distinguem: um senador *pode* atuar em até três comissões e um deputado *deve* participar de uma, apenas. Atualmente, ressalvada a Comissão Diretora, ou Mesa, os deputados se distribuem em vinte e cinco comissões permanentes e os senadores em treze. O número de comissões cresceu desde 1989, quando havia treze comissões na Primeira Casa e sete na Segunda.⁴¹

⁴¹ No RICD de 1989, constavam 13 comissões: Comissão de Agricultura e Política Rural; de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; de Constituição, Justiça e Redação; de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; de Defesa Nacional; de Economia, Indústria e Comércio; de Educação, Cultura e Desporto; de Finanças e Tributação; de Minas e Energia; de Relações Exteriores; de Seguridade Social e Família; de Trabalho, Administração e Serviço Público; de Viação e Transportes,



Elaboração própria, com base nos regimentos do Senado e da Câmara dos Deputados.

Outra mudança sugestiva da preocupação com o fundamento informacional das funções legislativas é que, no Senado, o regimento prevê subcomissões permanentes e temporárias. Em nenhuma casa, as subcomissões (ou turmas) têm poder terminativo/conclusivo, pois seus relatórios devem ser submetidos ao plenário das comissões. Mas isso não compromete de todo sua importância política, pois as subcomissões, em tese, viabilizam a especialização parlamentar, porque permitem melhor direcionamento da qualificação dos parlamentares. Com isso, as subcomissões viabilizam o controle privilegiado de informações em certos temas legislativos, controle esse que é revertido em poder político.

No Senado, como na Câmara, a crescente estratificação interna das comissões sugere um esforço nesse sentido. O número de subcomissões permanentes e temporárias⁴² cresceu de forma constante de 1989 a 2016. O número de subcomissões permanentes oscilou de 0 a 34, chegando a

Desenvolvimento Urbano e Interior. Essas comissões não correspondem às que foram instaladas na legislatura que teve início em 1989. A Comissão de Fiscalização e Controle, não prevista no RICD, foi instalada e funcionou; a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público funcionou dividida em “Trabalho” e “Serviço Público”.

⁴² Na Câmara, as subcomissões são denominadas de permanentes e especiais (RICD, art. 29)

um pico de 41 em 2012. Para a Câmara não há dados longitudinais, mas atualmente a casa conta com 35 subcomissões permanentes. Pela natureza dos dados, não é possível saber se todas foram instaladas e continuam ativas. Há casos de subcomissões que foram criadas por resolução mas não chegaram a ser instaladas no período. Ademais, é comum, tanto na Câmara quanto no Senado, as subcomissões se fundirem, se extinguirem ou mudarem de nome (isso pode ser um indicador de baixa institucionalização do sistema de subcomissões).

Sobre essa questão cabe uma ressalva. Se, por um lado, a estratificação da legislatura em comissões e subcomissões favorece a qualificação e aumenta o cacife dos legisladores no jogo parlamentar, por outro, o grande número de órgãos deliberativos pode sobrecarregar a agenda dos representantes, dispersar sua atenção e comprometer a qualidade das decisões políticas.⁴³ No Senado, isso é um problema. Até 2005, cada senador podia participar de duas comissões como titular; atualmente, de três (RISF, art. 77, § 2º). Isso ocorreu por causa do aumento no número de comissões, mas, dado o volume de trabalho legislativo, os senadores possivelmente tenderão a priorizar algumas comissões em detrimento de outras. Se comparados com os deputados, os senadores ficam prejudicados, pois o excesso de afazeres simultâneos afeta o equilíbrio informacional entre as casas. Até 2004, os deputados participavam, como titulares, de duas comissões permanentes, mas a Resolução (RCD) 20/2004 reduziu para uma, ressalvada a participação em 13 comissões não-exclusivas (RICD, art. 26, § 2º). A dedicação quase-exclusiva às comissões permanentes, permitida pelo número de deputados, coloca os senadores em relativa desvantagem, pois estes, sendo poucos, se desdobram entre várias comissões. Estas, ademais, atuam em áreas temáticas mais amplas que as comissões na Câmara, que são mais numerosas e, por isso, têm focos temáticos mais restritos e melhores condições de especialização. Enfim, os senadores se dispersam mais que os deputados, têm mais dificuldades de qualificação e, portanto, atuam sob maior incerteza. Por isso, eles podem ter menos segurança para usar suas prerrogativas, como a de emendar projetos em revisão.

De toda forma, com os dados disponíveis parece claro que as transformações observadas indicam esforço dos congressistas para guarnecer o sistema comissional com a capacidade informacional demandada nas deliberações parlamentares e na interação das casas com o Executivo. No entanto, não se pode perder de vista que as comissões e subcomissões são espaços decisórios estratégicos, que, conforme já dito,

⁴³ Cf. ROSENTHAL, Alan. Legislative Behavior and Legislative Oversight. **Legislative Studies Quarterly**, Vol. 6, 1, 1981.

permitem considerável influência sobre a agenda parlamentar. Sendo assim, a reestruturação e estratificação do sistema comissional envolve ou busca não só o aumento da especialização legislativa, mas a criação de novas posições de poder. Por certo, esse processo é marcado por eclosão de interesses e disputas políticas no âmbito parlamentar, que envolve partidos, bancadas, frentes, gabinete governamental e outras forças relevantes. Um estudo detalhado do processo talvez mostre que algumas mudanças decorreram mais do interesse em cargos ou da tentativa do controle de agenda do que na especialização legislativa *stricto sensu*.

Neste ponto, interessa comentar a dinâmica política interna às comissões, decorrente das regras adotadas para sua organização e seu funcionamento. Seguindo a norma geral da organização parlamentar, a distribuição das vagas, dos postos de direção e das relatorias nas comissões e subcomissões é afetada pelo critério da proporcionalidade.

No tocante à composição, o Senado, assim como a Câmara dos Deputados, replica rigorosamente a regra da proporcionalidade exigida pelo art. 58 da CF, acatado no RISF e no RICD. No Senado, o índice de correlação (R^2) entre o tamanho das bancadas dos partidos e suas representações nas comissões é de 0,958.⁴⁴ Na Câmara, a fórmula determinada no art. 27 do RICD indica que a correlação também é próxima de 1,0. De fato, há apenas dois obstáculos à perfeita proporcionalidade: o primeiro, regimental, é o direito das minorias de terem representação em ao menos uma comissão, ainda que, pelo tamanho de sua bancada, não lhes caiba uma cadeira⁴⁵; o segundo, factual, são as frações (sobras) que resultam dos cálculos, o que faz com que uma “fração de vaga” que sobra em uma comissão seja compensada no preenchimento de outra.

No Senado, a distribuição dos cargos de direção e das relatorias obedece ao mesmo princípio formal da proporcionalidade. O RISF, no art. 88, §6º, diz que “ao mandato de presidente e de vice-presidente das comissões permanentes e das subcomissões aplica-se o disposto no art. 59”. Este artigo se refere à composição da Mesa e assegura, “tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares que participam do Senado”. Regra similar afeta a designação dos relatores, que será “independente da matéria e de reunião da comissão, obedecerá à proposição das representações partidárias ou

⁴⁴ Cálculo relativo ao período 1989-2006, feito a partir de dados dos anos ímpares, quando as comissões são (re)compostas no Senado.

⁴⁵ Essa regra só existe explicitamente no RICD, art. 26 § 3º; porém, ela é também respeitada na prática do Senado, já que todo senador participa de ao menos uma comissão.

blocos nela existentes, [e] será alternada entre seus membros”.

Segundo Santos & Almeida, a Câmara obedece a regras similares.⁴⁶ Os autores citam o artigo 39 do RICD, que evoca, para a eleição dos presidentes das comissões, as regras partidárias de composição da Mesa. Sobre a designação de relatores, Santos & Almeida não mencionam uma norma específica – como o artigo supracitado do RISF –, mas argumentam:

que o “espírito da lei” proporcionalista que rege a representação partidária no país, [...] ratificado no Regimento Interno da Câmara, *assim como em suas práticas*, produz efeitos importantes no processo decisório daquela Casa ao oferecer oportunidades para que deputados de oposição ocupem postos relevantes, como é o caso da relatoria de PLs.⁴⁷

Tudo considerado, chega-se a duas conclusões. A primeira é que, no Senado e na Câmara, as comissões compõem um sistema complexo e bem estruturado e, com isso, se fazem importantes para a construção dos acordos legislativos, seja entre parlamentares, seja entre eles e o Executivo. Quando tratam de projetos de legisladores, as comissões viabilizam a reciprocidade parlamentar ancorada no voto e pautada pela intensidade de preferências com vistas à aprovação de políticas.⁴⁸ O poder terminativo assume, nesse contexto, grande importância estratégica, pois permite aos legisladores concluir suas transações nas comissões, onde são mais fortes – em plenário, pelo número de indivíduos, um voto pesa menos e o poder de barganha diminui. Quando tratam de projetos do Executivo, as regras determinam que as comissões percam lugar para o plenário nas decisões finais. Ainda assim, elas podem ser espaços decisivos de negociação, pois, pelas normas do

⁴⁶ Cf. SANTOS, Fabiano Mendes; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Vol. 48, 4, 2005.

⁴⁷ SANTOS, Fabiano Mendes; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Vol. 48, 4, 2005, p. 727 (sem grifos no original).

⁴⁸ Cf. SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. **Positive Theories of Congressional Institutions**. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1995; e SARTORI, Giovanni. **Teoria da Democracia Revisitada, 1: o Debate Contemporâneo**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo, SP: Editora Ática, 1994.

processo decisório (o processo, no Senado, será mais bem analisado adiante), as comissões são as fontes preferenciais dos pareceres, porque deliberam antes do plenário para instruir as decisões deste.⁴⁹ Por essas regras, mesmo em relação a matérias não sujeitas ao poder terminativo, as comissões têm presença significativa na emissão de pareceres e na aprovação de alterações aos projetos.

A segunda conclusão é atinente ao controle político dos partidos sobre o trabalho das comissões, devido ao princípio da proporcionalidade que deve ser observado na sua composição e no seu funcionamento. Sem dúvida, isso permite aos partidos um grande controle sobre as decisões parlamentares, mesmo quando estas ocorrem na estrutura descentralizada do sistema comissional. Havendo interesses partidários em jogo, ligados ou não aos interesses da coalizão governamental, as legendas podem mobilizar os presidentes e os relatores – seus agentes dentro das comissões⁵⁰ – para influenciar a dinâmica das deliberações comissionais. O jornalismo político é repleto de notícias que revelam a intervenção do governo na eleição de presidentes ou escolha de relatores nas comissões, o que faz diretamente ou por meio de seus líderes no Congresso.

V. BANCADAS, BLOCOS E LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS

Já foi afirmado antes, em convergência com grande parte da literatura especializada, que o modelo partidário é o que mais se coaduna com o caso brasileiro. Este tópico deixará clara a base partidária do Congresso e permitirá avaliar suas potenciais implicações.

Em decorrência do art. 58, §1º da CF, a proporcionalidade é uma norma basilar na organização legislativa do Senado e da Câmara. Por essa regra, as vagas nas comissões e na Mesa Diretora são ocupadas pelas bancadas partidárias na proporção de seu peso parlamentar. Para consolidar o fator partidário na ocupação dos cargos em cada Casa, os dois regimentos estabelecem que o legislador que mudar de legenda perde direito à vaga que ocupa nas comissões em função de sua filiação

⁴⁹ Cf. LEMOS, Leany Barreiro. O Sistema de Comissões no Senado Brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: Leany Barreiro Lemos (Org). **O Senado Federal no Pós-Constituinte**. Brasília, DF: Senado Federal/Unilegis, 2008.

⁵⁰ Cf. SANTOS, Fabiano Mendes; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Vol. 48, 4, 2005.

partidária inicial (RISF, art. 81, §1º; RICD, art. 26, §4º).

Que o princípio da proporcionalidade define o peso das legendas nas instâncias decisórias das duas casas é norma explícita. No entanto, o poder dos partidos na arena legislativa não depende exclusivamente do método de constituição dos órgãos parlamentares; depende também de outros dispositivos formais que permitem às legendas superar problemas de ação coletiva, transformando sua representação numérica em força partidária. Se os partidos dispusessem meramente de acesso às arenas decisórias na medida do seu tamanho, mas fossem incapazes de coordenar a ação de seus membros, seus poderes equivalentes seriam simplesmente reflexo do seu número de cadeiras.

Diante do problema de coordenação política intrínseco ao processo legislativo, mais do que dar espaço às bancadas partidárias na estrutura parlamentar, o RISF e o RICD estabelecem normas para transformá-las em agentes coletivos capazes de conter estratégias centrífugas, de modo a viabilizar as negociações intra e entre casas, intra e entre poderes. A literatura sobre a Câmara dos Deputados mostra que ali a norma da proporcionalidade é acompanhada por arranjos que asseguram aos partidos instrumentos para forçar a disciplina de seus filiados. A instituição das lideranças é um ato de autorização, que implica transferência de poder de agência por parte dos parlamentares para um líder. Logo, se o ato delegatório implica, de um lado, a perda do poder de agência, de outro, implica a concentração e a força para agir em favor dos interesses coletivos.⁵¹

O que dizer sobre a presença dos partidos na organização do Senado? A análise do regimento permite afirmar que, nessa Casa, os partidos têm funções e poderes semelhantes aos que têm na Câmara dos Deputados. Na distribuição dos postos senatoriais, o “espírito do proporcionalismo” impera e, como na Câmara, é complementado por instrumentos que dão às legendas a capacidade de direcionar o comportamento dos seus parlamentares. O quadro III enumera as atribuições das lideranças e permite comparar as casas.

A instituição de lideranças partidárias e o poder a elas atribuído são claros sinais da preocupação dos congressistas em transformar os partidos em agentes de coordenação do funcionamento parlamentar. No Congresso, as lideranças são constituídas mediante indicação das respectivas bancadas, subscrita pela maioria absoluta dos seus membros e encaminhada à Mesa. Enquanto, na Câmara, o regimento estabelece que apenas partidos que ocupem no mínimo 1% das cadeiras têm direito a

⁵¹ Cf. COX, Gary; McCUBBINS, Matthew. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley, CA: University of California Press, 1993.

instituição de lideranças (RICD, art. 9), no Senado não há restrições da mesma natureza. No entanto, o RISF incentiva os pequenos partidos a se coligarem em blocos, pois estabelece que “as vantagens administrativas adicionais estabelecidas para os gabinetes das lideranças somente serão admitidas às representações partidárias que tiverem, no mínimo, um vinte e sete avos da composição do Senado Federal”, isto é, três senadores (RISF, art. 65, §4º-A).

Quadro III:

Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças

Determinações regimentais		Senado	Câmara	
Regras para formação de blocos e instituição de lideranças	Os partidos podem constituir blocos	Sim (art. 61)	Sim (art. 12)	
	Os blocos ou partidos escolhem suas lideranças, que se mantêm no poder enquanto forem autorizadas pelos liderados (a indicação deve ser apresentada à Mesa, subscrita pela maioria dos membros da bancada)	Sim (art. 61)	Sim (art. 9º, §3º)	
	Há limite mínimo para a o tamanho dos blocos	Sim No mínimo 10% da Casa: 9 senadores (art. 61, parágrafo único)	Sim No mínimo 3% da Casa: 16 deputados (art. 12, §3º)	
	Os blocos ou partidos podem constituir lideranças	Sim. Não há restrições relativas ao tamanho (art. 62)	Sim. Se tiver, no mínimo, 1% dos deputados (art. 9)	
	As lideranças compõem um colegiado formal, com funções colegiadas previstas no regimento	Não previsto no RISF	Sim (art. 20)	
	As lideranças dos partidos que se coligarem em bloco perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais.	Sim (art. 62, §2º)	Sim (art. 12 §2º)	
	Tempo de mandato dos líderes	2 anos ou até decisão da bancada (art. 65, §6º)	4 anos ou até decisão da bancada (art. 12, §2º)	
	Atribuições das lideranças, individualmente ou em conjunto	Indicar vice-líderes	Sim (art. 65, §7º)	Sim (art. 9, §1º)
		Indicar e destituir membros das comissões, em qualquer circunstância	Sim	Sim (art. 10, §4º)

ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA NO CONGRESSO NACIONAL

	(art. 65, §7º; art. 78; art. 79)	
Votar pela bancada	Sim (art. 293, II)	Sim (art. 20, §2º)
Solicitar urgência	Sim (art. 338)	Sim (art. 154, II)
Propor convocação de sessões extraordinárias	Em termos (art. 154, §3º)	Sim (art. 67, §1º; art. 72; art. 84)
Organizar a agenda mensal juntamente com o presidente da Casa	Não previsto no RISF	Sim (art. 17, I, s; art. 17, 6, i)
Reunir-se, por determinação regimental, com as Presidências da Casa e das comissões para avaliar o andamento dos trabalhos legislativos e adotar medidas de agilização	Não previsto no RISF	Sim (art. 17, 6, i)
Declarar obstrução parlamentar em nome do bloco ou partido	Sim (art. 13, §2º)	Sim (art. 82, II, §6º)
Encaminhar votação em Plenário e nas comissões, mesmo onde não têm assento	Sim, mas não é atribuição exclusiva (art. 308)	Sim, mas não é atribuição exclusiva (art. 10, III; art. 74, VI)

Elaboração própria, a partir do RISF e do RICD, 2017.

Em ambas as casas, a desvantagem de se agregar em blocos é que isso resulta em perda de prerrogativas *originalmente* partidárias. Sobre esse ponto, os regimentos das duas casas apresentam textos praticamente idênticos. No Senado, “as representações partidárias poderão constituir bloco parlamentar” (RISF, art, 61); “o bloco parlamentar terá líder, a ser indicado dentre os líderes das representações partidárias que o compõem. [...] As lideranças que se coligarem em bloco parlamentar perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais” (art. 62, *caput* e §2º). Na Câmara, “as representações de dois ou mais partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir bloco parlamentar, sob liderança comum; [...] As lideranças dos partidos que se coligarem em bloco parlamentar perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais” (RICD, art. 12, *caput* e §2º).

No Senado, a nomeação das lideranças de partidos ou blocos se dá a cada dois anos, salvo no caso de ocorrerem rearranjos nas coligações partidárias; na Câmara, ocorre no início de cada legislatura ou após a formação de blocos parlamentares. Em ambas as casas, os líderes permanecem no cargo enquanto for do interesse de suas bancadas e sua

substituição pode ocorrer em qualquer tempo, por decisão da maioria dos liderados. Na prática, como já mencionado, trata-se de uma relação contratual⁵², por meio da qual os membros dos partidos delegam aos seus líderes poderes para coordenar a ação do grupo e intermediar as negociações entre indivíduos, partidos, casas e poderes.

Entre os deputados, como mostram Figueiredo & Limongi, as lideranças têm prerrogativas individuais importantes, além de terem atribuições cruciais a serem exercidas coletivamente, pelo Colégio de Líderes.⁵³ Neste ponto, as lideranças do Senado estão em sensível desvantagem em relação às da Câmara, devido à ausência de um colegiado de líderes com prerrogativas coletivas específicas, atinentes ao funcionamento parlamentar. Na Câmara, o Colégio é corresponsável, com o presidente da Casa, pela formação e condução da agenda (RICD art. 17, I, s; art. 17, 6, i)

Entre os senadores, a sondagem das lideranças para esse fim depende de iniciativa do presidente do Senado, que tem espaço para agir de modo mais discricionário que seu par na Câmara (como é mostrado no tópico seguinte deste texto).

No tocante às atribuições individuais dos líderes, seu potencial de coordenação no Senado é comparável ao que se vê na Câmara dos Deputados. Das diversas competências das lideranças de partidos ou blocos cabe destacar: (a) o direito de dispor das vagas nas comissões permanentes, nomeando ou substituindo os membros de sua bancada em qualquer momento (em ambas as casas); (b) o direito de representar a bancada em requerimentos de urgência e de votação nominal (Senado e Câmara) e em votações simbólicas (Senado⁵⁴); e (c) o poder para

⁵² Cf. COX, Gary; McCUBBINS, Matthew. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley, CA: University of California Press, 1993.

⁵³ Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso pós-Constituinte. **Novos Estudos CEBRAP**, No. 38, 1994; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, No. 5, 1996; e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 1999.

⁵⁴ No RICD, ao contrário do RISF, não consta que os líderes podem votar pela bancada em processo simbólico. Diz o RISF: “No processo simbólico observar-se-ão as seguintes normas: I – os senadores que aprovarem a matéria deverão permanecer sentados, levantando-se os que votarem pela rejeição; II – o voto dos líderes representará o de seus liderados presentes, permitida a declaração de voto em documento escrito a ser encaminhado à Mesa para publicação” (art. 293); Diz o RICD: “Pelo processo

dinamizar a agenda, em diversas circunstâncias, mediante entendimentos com o presidente da respectiva Casa (Senado e Câmara). Ademais, em ambas as casas, os líderes são agentes cruciais também na distribuição dos cargos de direção. O método proporcional define o número de vagas de cada bancada, mas a distribuição final dos cargos é afetada pela articulação entre parlamentares e líderes, e entre bancadas e blocos partidários. Na triagem das vagas na Mesa e nas presidências das comissões permanentes, vale a praxe, vez por outra relativizada, de que o maior partido ocupe as posições mais influentes. Esses cargos são distribuídos de tempos em tempos, mas, durante toda a legislatura, os acordos entre as forças coletivas, por intermédio dos líderes, definem a dinâmica parlamentar.

Enfim, por força regimental, as lideranças são pontos nodais a partir dos quais os partidos controlam o processo legislativo no Senado e a interação dela com as demais arenas decisórias do sistema político. Ao contrário das regras eleitorais, que incitam o individualismo, o distributivismo, a análise da organização parlamentar sugere que o RISF, como o RICD, tem efeito agregador e centrípeto em torno de partidos e coalizões, pois facilita, tanto quanto exige, a formação de autoridades individuais ou colegiadas com efetiva capacidade de coordenar a ação dos legisladores. É certo que a ausência, no RISF, de atribuições colegiadas aos líderes senadores implica limites ao potencial destes para interferir na agenda da Casa, deixando-os em desvantagem relativamente aos deputados. Não obstante, enquanto delegados das bancadas partidárias, os líderes no Senado têm, sem dúvida, potencial político bastante para desempenhar um papel central na organização e no funcionamento do processo legislativo senatorial.

VI. A MESA DIRETORA E O PRESIDENTE DA CASA

Em ambas as casas, a Mesa Diretora é uma instância decisória de suma importância, porque regula o funcionamento legislativo e administra a estrutura funcional do legislativo. Assim, além de controlar o acesso a cargos de influência na estrutura administrativa da Casa, exerce grande controle sobre os dois aspectos da agenda parlamentar: o ritmo e o conteúdo. Para chegar ao plenário, as demandas necessariamente passam

simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos” (art. 185).

pela Mesa ou pelo seu presidente.

No Senado, a Mesa é também a Comissão Diretora (CDIR), seus membros coincidem, mas não suas funções.⁵⁵ Até 2006, havia uma cláusula regimental que impedia os membros da CDIR de participarem de outra comissão permanente (RISF 2006; art. 77, §1º). Com a Resolução nº 03/2007, esse artigo foi alterado: hoje, apenas o presidente está impedido de atuar em outras comissões. Na Câmara dos Deputados, a exclusividade da participação na Mesa ou CDIR se mantém. Seus titulares não podem ser líderes de partidos nem participar de comissão permanente, especial ou de inquérito (RICD, art. 14, §5º). Em ambas as casas, a Mesa é composta por sete membros, eleitos em escrutínio secreto no primeiro e no terceiro ano das legislaturas, que duram quatro anos.⁵⁶ O mandato na Mesa é de dois anos, sendo proibida a recondução ao cargo numa mesma legislatura.

No Senado, são muitas as funções administrativas da Mesa, mas, no que respeita ao processo de produção de leis, são poucas as suas

⁵⁵ Embora seja compostas pelos mesmos membros, a Comissão Diretora e a Mesa Diretora se diferem por suas funções. A primeira se ocupa essencialmente de questões administrativas, a segunda, de questões políticas, conforme art. 98 do RISF: “Art. 98. À Comissão Diretora compete: I - exercer a administração interna do Senado nos termos das atribuições fixadas no seu Regulamento Administrativo; II - regulamentar a polícia interna; III - propor ao Senado projeto de resolução dispendo sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (Const., art. 52, XIII); IV - emitir, obrigatoriamente, parecer sobre as proposições que digam respeito ao serviço e ao pessoal da Secretaria do Senado e as que alterem este Regimento, salvo o disposto no art. 401, § 2º, II; V - elaborar a redação final das proposições de iniciativa do Senado e das emendas e projetos da Câmara dos Deputados aprovados pelo Plenário, escoimando-os dos vícios de linguagem, das impropriedades de expressão, defeitos de técnica legislativa, cláusulas de justificação e palavras desnecessárias; VI - apreciar requerimento de tramitação em conjunto de proposição regulando a mesma matéria e o recurso de que trata o art. 48, § 3º, exceto se a proposição constar da Ordem do Dia ou for objeto de parecer aprovado em comissão (art. 258). Parágrafo único. Os esclarecimentos ao Plenário sobre atos da competência da Comissão Diretora serão prestados, oralmente, por relator ou pelo Primeiro-Secretário.” As atribuições da Mesa Diretora são especificadas, por cargo, dos art. 48 a 58 e se referem ao controle da agenda propriamente política da Casa (vide nota 57).

⁵⁶ As legislaturas coincidem com os mandatos dos deputados, os de senadores cobrem duas legislaturas.

atribuições importantes *exercidas em colegiado*. Como Comissão Diretora⁵⁷, sua lista de atribuições, no Senado – vide nota 53 –, contém apenas três funções propriamente legislativas: (a) receber emendas, enquanto os projetos aguardam deliberação em plenário, (b) apreciar requerimento de tramitação conjunta ou recurso contra decisão do presidente sobre essa questão e (c) estabelecer a redação final dos projetos de senadores e projetos em revisão, caso tenham sido emendados na Casa – entre os deputados, esta atribuição fica a cargo da CCJC.

A norma para a participação na Mesa é a proporcionalidade partidária, tanto quanto possível (RISF, 59, §1º; RICD, art. 8). Em geral, essa norma tem efeitos tanto no número quanto na importância dos cargos ocupados pelos partidos: as maiores legendas têm direito a mais assentos e, de praxe, ocupam os de maior importância.⁵⁸

Na Câmara, a Mesa tem participação muito mais marcante no funcionamento legislativo. No tocante às funções políticas, cabe a ela, além de receber emendas em certas etapas da deliberação: (a) fixar, no momento oportuno, ouvido o Colégio de Líderes, o número de deputados por partido ou bloco parlamentar em cada comissão permanente; (b) elaborar, ouvido o Colégio de Líderes e os presidentes de comissões permanentes, projeto de regulamento interno das comissões, que, aprovado pelo plenário, será parte integrante do regimento interno e, o mais importante, (c) dirigir os trabalhos *legislativos* da Câmara.⁵⁹ Interessa

⁵⁷ O RISF não atribui funções colegiadas à mesa, apenas à Comissão Diretora, no capítulo “Das Comissões”.

⁵⁸ Até 2005, não havia no RISF exigência explícita de proporcionalidade na composição da Mesa. Apenas com a RISF 35/2006 passou a constar, no §1º do art. 59 do RISF, que “Na constituição da Mesa é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares que participam do Senado” – na Câmara, essa regra está prevista desde 1989 (RICD, art. 8). Não obstante, o peso dos partidos na composição da Mesa do Senado sempre foi respeitado, por determinação do art. 58 da CF e do art. 78 do RISF, sobre as comissões – como Comissão Diretora, a Mesa entra na lista das comissões permanentes.

⁵⁹ Segundo o RICD, cabe à Mesa (a) dirigir todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas e nos seus interregnos; (b) constituir, excluído o seu presidente, alternadamente com a Mesa do Senado, a Mesa do Congresso; (c) promulgar, com a Mesa do Senado, emendas constitucionais; (d) conferir aos seus membros atribuições ou encargos referentes aos serviços legislativos da Casa; (e) fixar, ouvido o Colégio de Líderes, o número de deputados por partido ou bloco parlamentar em cada comissão permanente; (f) elaborar, ouvido o Colégio de Líderes e os presidentes de comissões

ressaltar que *no Senado esta última função não é atribuída à Mesa, mas exclusivamente ao presidente*. À Mesa do Senado compete a administração da Casa (RISF, art. 98, I), mas não a condução dos trabalhos legislativos.

Sem dúvida, no que toca à produção legislativa, a maior parte das prerrogativas de direção no Senado é voltada seletivamente aos membros da Mesa, sendo que as funções mais importantes se concentram no seu presidente. Este, além de poder conduzir com grande autonomia as sessões deliberativas – controlando o uso da palavra, despachando requerimentos e anunciando votações, etc. –, tem notável capacidade institucional para definir o que será discutido e votado em cada sessão e como serão conduzidas as deliberações. Embora os regimentos do Senado e da Câmara tenham semelhanças atinentes às atribuições dos membros da Mesa, o RISF esvazia o poder desta enquanto colegiado, centralizando poder no presidente do Senado. O quadro IV compara as duas casas nesse aspecto – os grifos indicam as diferenças mais importantes entre elas.

permanentes, o regulamento das comissões, que, aprovado pelo plenário, será parte integrante do regimento (citadas apenas atribuições relativas à produção de leis).

ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA NO CONGRESSO NACIONAL

Quadro IV:

Características e funções das mesas diretoras e seus presidentes

	Senado Federal	Câmara dos Deputados
Número de membros	Sete titulares. Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários e quatro suplentes de secretários (art. 46).	Sete titulares. Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários e quatro suplentes de secretários (art. 14, §1º, §2º).
Participação dos mesários em outro órgão legislativo	Os membros titulares, à exceção do presidente, podem participar de outra comissão permanente. Mas não podem participar de missões diplomáticas ou tomar posse de cargos no Executivo (art. 47; art. 77, XIII, §1º).	Os membros titulares não podem ser líderes, nem membros que comissão permanente, especial ou de inquérito (art. 14, § 1º, § 5º).
Mandato	Dois anos, vedada a reeleição, para o mesmo cargo, na mesma legislatura (art. 59)	Dois anos, vedada a reeleição, para o mesmo cargo, na mesma legislatura (art. 5º, §1º)
Principais funções da Mesa ou Comissão Diretora	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Zelar pela administração interna do Senado nos termos das atribuições fixadas no seu Regulamento administrativo</i> ▪ Elaborar a redação final das proposições de iniciativa do Senado e das emendas a projetos da Câmara dos Deputados ▪ Apreciar requerimento de tramitação em conjunto de proposição regulando a mesma matéria e apreciar recurso contra decisão do presidente (sobre tramitação conjunta) ▪ Requerer urgência (maioria simples) ▪ Receber emendas, quando os projetos são apreciados em Plenário (art. 98) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos da Câmara</i> ▪ <i>Fixar, ouvido o Colégio de Líderes, o número de deputados por partidos ou bloco parlamentar em cada comissão permanente (no Senado, essa função é exclusiva das Lideranças)</i> ▪ <i>Elaborar, ouvido o Colégio de Líderes e os Presidentes de Comissões Permanentes, projeto de Regulamento Interno das Comissões, que, aprovado pelo Plenário, será parte integrante deste Regimento</i> ▪ <i>Requerer urgência (dois terços)</i> ▪ <i>Receber emendas, quando os projetos são apreciados em Plenário (art. 15; art. 122, §2º; 154, I)</i>
Prerrogativas do Presidente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decidir para qual comissão a matéria será encaminhada ou determinar apreciação conjunta ▪ <i>Incluir matérias na Ordem do Dia, a seu juízo, segundo a antiguidade e importância dos projetos</i> ▪ <i>Impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição ou ao regimento</i> ▪ <i>Decidir, ouvidas as lideranças, sobre matérias que devam ser objeto de apreciação terminativa nas comissões (quando não se tratar de proposições de senadores)</i> ▪ <i>Declarar prejudicialidade das matérias</i> ▪ <i>Orientar discussões e, quando achar conveniente, dividir proposições para fins de votação</i> ▪ <i>Dar voto de Minerva, nas votações ostensivas</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Distribuir as matérias às comissões</i> ▪ <i>Organizar a agenda mensal, ouvido o Colégio de Líderes</i> ▪ <i>Designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal</i> ▪ <i>Determinar (des)arquivamento de matérias, nos termos regimentais</i> ▪ <i>Recusar proposições contrárias à Constituição e ao Regimento</i> ▪ <i>Submeter à deliberação a matéria a isso destinada, e estabelecer o ponto da questão que será objeto da votação</i> ▪ <i>Dar voto de Minerva, nas votações ostensivas</i> ▪ <i>Convocar e reunir, periodicamente, sob sua presidência, os Líderes e os Presidentes das Comissões Permanentes para avaliar os trabalhos da Casa, examinar as matérias em trâmite e adotar providências</i>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nomear relator em Plenário ▪ Despachar os requerimentos para retirada de matéria ou inclusão em ordem do dia ▪ Deliberar <i>ad referendum</i> da Mesa, nos termos regimentais ▪ Convocar e presidir as sessões do Senado e as sessões conjuntas do Congresso ▪ Convocar, sessão extraordinária quando, <i>a seu juízo</i> e ouvidas as lideranças partidárias, quando as circunstâncias o recomendar ou quando haja necessidade de deliberação urgente (art. 48) 	<p>necessárias ao bom andamento das atividades legislativas e administrativas;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deliberar <i>ad referendum</i> da Mesa, nos termos regimentais ▪ Convocar sessões da Câmara ▪ Convocar, de ofício, <i>por proposta do Colégio de Líderes ou requerimento de pelo menos um décimo dos Deputados</i>, de sessões extraordinárias exclusivamente destinadas à discussão e votação das matérias constantes do ato de convocação (art. 17)
Restrições ao Presidente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deixar a cadeira presidencial sempre que, como senador, quiser participar ativamente dos trabalhos da sessão (art. 50, parágrafo único) ▪ Tem apenas voto de Minerva em votações abertas, mas sua presença é contada para efeito de quórum. Em escrutínio secreto, pode votar como qualquer senador (art. 51) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não poderá, senão na qualidade de membro da Mesa, oferecer proposição, nem votar, em Plenário, exceto em votação secreta, ou aberta, quando empatada (art. 17, VI, §1º) ▪ Para participar de qualquer discussão, transmitirá a presidência ao seu substituto, e só reassumirá após o fim do debate da matéria que se propôs discutir (art. 17, VI, §2º)

Elaboração própria, a partir do RISF e do RICD, 2017.

Conforme dito, a Mesa da Câmara tem atribuições que, no Senado, são exclusivas do presidente, dando a este maior autonomia para dirigir os trabalhos legislativos. Também no que respeita ao rol de funções específicas do presidente nas duas casas, o RISF concentra mais poderes na cadeira presidencial: no Senado, o presidente define as matérias da ordem do dia, *a seu juízo*, segundo a antiguidade e importância dos projetos (RISF, art. 163); já na Câmara, a agenda mensal dos trabalhos legislativos é organizada pela presidência mediante consulta às lideranças (RICD, art. 17, I, *s*), e a ordem do dia deve ser definida em conformidade com a agenda assim estabelecida (RICD, art. 17, I, *t*); ao presidente do Senado compete orientar as discussões e, *quando achar conveniente*, dividir proposições para fins de votação; ao presidente da Câmara cabe submeter as matérias à deliberação, quando a isso estiverem destinadas – apenas se houver aquiescência do plenário ele poderá anunciar o debate por títulos, capítulos, seções ou grupos de artigos (RICD, art. 165, §2º).

Percebe-se, pelos trechos grifados no quadro IV, que o RICD, mais que o RISF, induz ao *compartilhamento do poder da presidência com os demais órgãos legislativos*, pois algumas de suas funções importantes devem ser

exercidas mediante oitiva das lideranças partidárias e dos presidentes das comissões – que também são agentes partidários.

Reforçando o compartilhamento de poder entre a presidência e os demais postos de liderança na Câmara, uma cláusula regimental orienta o presidente da Casa a convocar e reunir, periodicamente, os líderes e os presidentes das comissões permanentes, para avaliar os trabalhos, examinar as matérias em trâmite e adotar providências necessárias ao bom andamento das atividades legislativas e administrativas (RICD, art. 17, VI, *i*). Não há norma similar no Regimento do Senado, o que dá a seu presidente um espaço mais amplo para atuar de forma discricionária.

A despeito da importância das articulações partidárias que antecedem a eleição do presidente, passadas as eleições, a autonomia que o ocupante do cargo experimenta no Senado instiga questões sobre a natureza de seu comportamento no âmbito do legislativo. Por seu arbítrio, ele pode mobilizar com maior ou menor frequência as demais lideranças parlamentares – líderes de partidos, presidentes de comissões e demais membros da Mesa –, definindo estilos diferenciados de condução da agenda parlamentar.⁶⁰ Unicamente a partir das regras, é difícil prever se suas opções ao longo do mandato serão, por exemplo, orientadas para a cartelização partidária do processo bicameral ou para a afirmação institucional da Casa, enquanto arena decisória autônoma.

A crer nos argumentos de Cooper & Brady, provavelmente, sob um mesmo presidente, há oscilações no padrão de atuação, dependendo das estratégias do Executivo e das articulações das demais lideranças

⁶⁰ Cf. COOPER, Joseph; BRADY, David. Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn. **American Political Science Review**, Vol. 75, 2, 1981. No artigo citado, os autores analisam as mudanças na presidência (*leadership*) da *House*, de Joseph Cannon a Sam Rayburn. Nas palavras dos autores: “The transition involved moving from a hierarchical pattern of leadership to a bargaining pattern. In accounting for this transition, we argue that it is the institutional context of the House that determines leadership power and style. Moreover, we argue that there is no straightforward relationship between leadership style and effectiveness; rather, style and effectiveness are contingent or situational. We conclude that the impact of institutional context on leadership behavior is itself primarily determined by party strength. When party strength is high, power is concentrated and leaders are task- or goal-oriented, whereas when party strength is low, power is dispersed and leaders will be oriented to bargaining and maintaining relationships”. COOPER, Joseph; BRADY, David. Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn. **American Political Science Review**, Vol. 75, 2, 1981, p. 411.

parlamentares.⁶¹ Mas, ainda que o estilo e as estratégias do presidente do Senado sejam dependentes, em maior ou menor grau, do contexto político e das questões em jogo, sua autonomia formal, assegurada pelo RISF, o torna um ator central nas negociações bicamerais e um definidor de agenda praticamente indispensável ao sucesso do governo.

Uma possibilidade para essa maior concentração pode ter a ver com a lógica da delegação conforme pensada por Cox & McCubbins, Carey & Shugart, Shugart & Carey e Epstein & O'Halloran.⁶² Com um número pequeno de delegantes, o delegado pode ser melhor e mais diretamente e cotidianamente monitorado e controlado. Os riscos (*moral hazard*) da perda de agência não são tão grandes quanto numa assembleia maior, como na Câmara, com 513 parlamentares.

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da organização legislativa do Senado mostrou pontos de semelhança e diferença em relação ao que o RICD e a literatura especializada revelam sobre a Câmara. Mostrou, ainda, que a organização parlamentar contém, em ambas as casas, elementos associados aos três modelos – distributivo, informacional e partidário – com ênfase maior no modelo partidário. Os recortes ou a abrangência dos estudos é que vão definir que aspectos podem ser melhor avaliados. Um estudo sobre conexão eleitoral pode descobrir dispositivos e estratégias que se baseiam no *logroll* e visam políticas clientelistas, outros recortes podem ressaltar as condições em que as comissões cumprem funções informacionais. O mais comum e enfático, no entanto, são os dispositivos formais que asseguram significativo poder dos agentes partidários – no plenário, nas

⁶¹ Cf. COOPER, Joseph; BRADY, David. Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn. *American Political Science Review*, Vol. 75, 2, 1981.

⁶² Cf. COX, Gary; McCUBBINS, Matthew. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley, CA: University of California Press, 1993; CAREY, John; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta? Trad. Eduardo Cesar Marques. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 13, 37, 1998; SHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992; e EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating Powers: a Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separated Powers**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1999.

comissões e nas mesas – sobre os parlamentares em geral. Os traços partidários por vezes suplantam ou comprometem o desempenho das comissões e as estratégias *pork barrell* dos parlamentares.

Na comparação entre as casas, dentre os aspectos similares, nota-se que, embora as funções representativas dos senadores sejam formalmente distintas das dos deputados, tal distinção não se expressa de modo enfático na organização legislativa. Pelos regimentos, em ambas as casas as bancadas partidárias são forças basilares da representação parlamentar, mas as bancadas regionais ou estaduais não têm qualquer prerrogativa regimental no processo legislativo ou na composição das instâncias decisórias do Senado. Considerados o formato federativo do Estado, com três níveis de governo, e o regionalismo característico da política brasileira, tal ausência não deixa de ser surpreendente – ainda mais quando se sabe de outros países (como a Venezuela) que asseguram aos interesses regionais espaços formais de atuação no processo legislativo.

Outros pontos de similaridade se referem às funções e direitos dos parlamentares individuais no Senado e na Câmara e às atribuições gerais dos respectivos plenários. Também são similares as normas para a atuação das comissões no processo de produção de leis. Com relação a estes conjuntos de regras, a convergência entre as casas não chega a ser total, mas é bem acentuada.

Talvez a divergência mais importante seja o fato de que, no Senado, não há comissões exclusivas para avaliar a admissibilidade formal das propostas. Qualquer comissão pode cumprir essa função, embora possa também, por si, solicitar o parecer das Comissões de Justiça e de Assuntos Econômicos. Isso também pode se dar por solicitação de líderes ou do plenário ou por determinação do Presidente. Na Câmara, toda proposta passa pela CCJ e, se tem efeitos sobre o orçamento, passa pela Comissão de Finanças.

Ainda no tocante aos pontos de divergência, outros devem ser destacados. A mais notória, que afeta o poder decisório dos parlamentares, é o tamanho do corpo deliberante. Sendo em número relativamente pequeno, os senadores enfrentam menos obstáculos à ação coletiva, sobretudo em questões alheias aos interesses do governo ou às ideologias partidárias. Outro efeito do número de senadores, em relação ao de deputados, é que o voto dos primeiros tem maior peso na assembleia da respectiva Casa. Em questões polêmicas, que afetam negativamente a capacidade coordenadora dos partidos, há mais chances de que o voto de um único senador seja decisivo. Daí se conclui que a simetria de poder entre as casas não tem exata equivalência com a simetria entre os parlamentares – no tocante ao peso do voto, um senador

tem mais cacife que um deputado.

Em relação às características e funções dos órgãos de coordenação legislativa também há diferenças dignas de nota. Na Câmara, o presidente da Casa compartilha com os presidentes das comissões e, sobretudo, com o Colégio de Líderes as funções de compor a agenda mensal da Casa e acompanhar sua execução. Ademais, ele divide com a Mesa o papel de conduzir os trabalhos legislativos. No Senado, ao contrário, o presidente não tem lastros regimentais equivalentes. A Mesa é virtualmente destituída de atribuições relativas à produção de leis, de modo que o poder de coordenar as sessões é centralizado na presidência. Além disso, nem os líderes, enquanto colegiado, nem os presidentes das comissões têm funções regimentais na composição e no acompanhamento da agenda mensal do Senado. Essas funções são exclusivas do presidente do Senado e são exercidas a seu juízo, cabendo aos líderes o direito de apresentar sugestões em relação ao tramite de matérias específicas, mas não em relação à agenda legislativa em geral.

A despeito dessas desvantagens relativas, a análise do RISF permite afirmar que os líderes são agentes cruciais na coordenação propriamente política no Senado. Os líderes na Câmara têm mais prerrogativas que os do Senado.⁶³ Mas, no Senado, embora o presidente tenha grande poder como formador de agenda, isto não esvazia a função de coordenação política própria dos líderes. Nas sessões do Senado, as lideranças negociam, em nome dos partidos e do governo, o conteúdo das propostas – o presidente está formalmente impedido de exercer essa função. Ademais, elas encaminham votações, votam ou decidem pela bancada em grande número de questões, podem premiar os senadores fiéis, atribuindo-lhes cargos nas comissões cobiçadas, ou punir os infiéis, fazendo o contrário. O fato é que, apesar da ausência de um “colégio”, os líderes no Senado têm poder para facilitar ou obstruir a realização de interesses dos parlamentares e, assim, podem direcionar o comportamento destes. Tais competências afetam, inclusive, as estratégias da presidência relativas à agenda da Casa. Embora o presidente do Senado não tenha o dever formal de negociar a agenda com os partidos, pode ser necessário fazê-lo, por seu interesse ou por pressão das lideranças – que, enfim, nos momentos decisivos, são capazes de atuar como colégio *de facto*.

Também nas comissões, há sinais claros da força parlamentar dos partidos senatoriais. O método de composição, a distribuição proporcional das presidências e a influência dos presidentes no trabalho

⁶³ Cf. MIRANDA, Geralda Luiza. A Delegação aos Líderes Partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 18, 37, 2010.

das comissões – estabelecer a agenda, indicar relatores, etc. – asseguram a influência partidária no desempenho do sistema comissional e, por decorrência, no funcionamento da Casa.

Pelo exposto, a análise do RISF mostra que, a despeito de algumas diferenças importantes, o funcionamento legislativo do Senado tem muito em comum com o da Câmara no tocante ao poder dos partidos e à estrutura geral da organização legislativa.

Um aspecto que não pôde ser tratado devidamente neste trabalho é o do efeito das normas regimentais na tramitação bicameral, mas vale um breve comentário: no tocante às interações bicamerais, dado que as coalizões governamentais perpassam as duas casas, a centralidade dos partidos na organização de ambas as casas permite prever que o desempenho legiferante dos senadores é afetado pelas configurações partidárias do Senado, em si mesmas ou relativamente à composição da Câmara. Em outros termos, o número efetivo de partidos no Senado, a estrutura partidária da base governista e os graus de divergência partidária na representação constituída na Câmara afetam a disposição dos senadores para intervir na tramitação dos projetos que apreciam.

É plausível postular que a centralidade dos partidos, seja para guiar o funcionamento das casas, seja para conduzir as relações bicamerais, consiste em elemento limitador das estratégias distributivas e da dinâmica informacional, conformes pensadas para o modelo dos Estados Unidos.

VIII. REFERÊNCIAS

AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor, MI: Michigan University Press, 2001.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. **O Bicameralismo no Brasil: as Bases Políticas e Institucionais do Desempenho Legislativo do Senado (1989-2004)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2009.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta? Trad. Eduardo Cesar Marques. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 13, 37, 1998.

COOPER, Joseph; BRADY, David. Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn. **American Political Science Review**, Vol. 75, 2, 1981.

COX, Gary; McCUBBINS, Matthew. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley, CA: University of California Press, 1993.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating Powers: a Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separated Powers**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1999.

FENNO, JR., Richard. U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration. **American Political Science Review**, Vol. 71, 3, 1977.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, No. 5, 1996.

_____; _____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 1999.

_____; _____. O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? **Novos Estudos CEBRAP**, No. 47, 1997.

_____; _____. O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso pós-Constituinte. **Novos Estudos CEBRAP**, No. 38, 1994.

_____; _____. **Políticas Orçamentárias no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2008.

GILLIGAN, Thomas; KREHBIEL, Keith. Collective Decisionmaking and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. **Journal of Law, Economics, and Organization**, Vol. 3, 2, 1987.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1992.

LEMOS, Leany Barreiro. O Sistema de Comissões no Senado Brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: Leany Barreiro Lemos (Org). **O Senado Federal no Pós-Constituinte**. Brasília, DF: Senado Federal/Unilegis, 2008.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, No. 37, 1994.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, No. 44, 1998.

_____; _____. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Vol. 48, 4, 2005.

MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2001.

MAYHEW, David. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, CT: Yale University Press, 1974.

_____. **Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990**. New Haven, CT: Yale University Press, 1991.

MIRANDA, Geralda Luiza. A Delegação aos Líderes Partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, Vol. 18, 37, 2010.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais**. Trad. Fábio Fernandez. São Paulo, SP: Edusp, 1999.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley, CA, Los Angeles, CA and London: University of California Press, 1967.

POLSBY, Nelson. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, Vol. 62, 1, 1968.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Por dentro do Processo Decisório: como se fazem as leis**. Brasília, DF: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, 2006.

RICCI, Paolo. A Produção Legislativa de Iniciativa Parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: Leany Barreiro Lemos (Org). **O Senado Federal no Pós-Constituinte**. Brasília, DF: Senado Federal/Unilegis, 2008.

ROSENTHAL, Alan. Legislative Behavior and Legislative Oversight. **Legislative Studies Quarterly**, Vol. 6, 1, 1981.

SAMUELS, David. **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Fabiano Mendes; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Vol. 48, 4, 2005.

SARTORI, Giovanni. **Teoria da Democracia Revisitada, 1: o Debate Contemporâneo**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo, SP: Editora Ática, 1994.

SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. **Positive Theories of Congressional Institutions**. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1995.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.

SMITH, Steven; DEERING, Christopher. **Comissões do Congresso dos Estados Unidos**. Trad. Elcio Gomes de Cerqueira. Brasília, DF: Senado Federal, 1985.

**Organização Legislativa no Congresso Nacional:
uma comparação entre Senado Federal e Câmara dos Deputados**
**Legislative Organization in the Brazilian National Congress:
a comparison between Senate and House of Representatives**
Submetido em: 2017-09-22
Aceito em: 2018-02-19