

Controle de agenda e sucesso legislativo da CDH do Senado Federal (2005-2018)

Agenda control and legislative success of the CDH of the Federal Senate (2005-2018)

Control de agenda y éxito legislativo de la CDH del Senado Federal (2005-2018)

Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva ⁱ  ¹ e Bruno de Castro Rubiatti ⁱⁱ  ²

¹Universidade Federal do Pará.

²Universidade Federal do Pará.

Resumo

Partindo da força do bicameralismo brasileiro (simétrico e incongruente) e da crescente atuação das comissões permanentes, estuda-se o caso da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal a partir da pergunta: qual é a taxa de sucesso legislativo dos pareceres emitidos pela CDH do Senado? O trabalho visa contribuir com a agenda de pesquisa sobre comissões permanentes, tendo como objetivo geral verificar se o trabalho legislativo interno da comissão é aceito pelos seus pares no Plenário do Senado Federal. Os dados para a realização desta pesquisa são de origem do site do Senado, na área de “atividade legislativa” e “comissões”, onde foram coletados todos os relatórios com o parecer aprovado pela comissão, e na parte de “projetos e matérias”, em que se acompanhou a tramitação das matérias decididas pela comissão. Com esses dados, analisa-se a tramitação dessas matérias no Senado Federal. Os principais resultados desta pesquisa apontam que existe um controle dos postos-chave de presidente da comissão e das relatorias pelo PT. Esse controle, posteriormente, transforma-se em sucesso de agenda da comissão no Senado, pois o trabalho legislativo da CDH é majoritariamente aceito na Casa, tanto em deliberação ordinária como terminativa.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Senado Federal; sistema de comissões; Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH); sucesso legislativo.

Abstract

Building on the strength of Brazilian bicameralism — both symmetrical and incongruent — and the growing role of standing committees, this study examines the case of the Human Rights and Participatory Legislation Committee (Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH) of the Federal Senate, addressing the following question: What is the legislative success rate of the reports issued by the CDH? The study aims to contribute to the research agenda on standing committees, with the overall objective of assessing whether the committee's internal legislative work is accepted by its peers in the Senate Plenary. The data for this research were collected from the official website of the Federal Senate, specifically from the sections on legislative activity and committees, where all reports approved by the CDH were gathered, and from the bills and matters section, which was used to track the progress of the proposals reviewed by the committee. These data were used to analyze the legislative processing of such matters in the Senate. The main findings indicate that the Workers' Party (Partido dos Trabalhadores – PT) holds control over key positions — such as the committee chair and rapporteur roles. This institutional control ultimately translates into agenda success for the committee within the Senate, as the CDH's legislative work is largely accepted by the Senate, both in ordinary and conclusive deliberations.

Keywords: Legislative Branch; Federal Senate; committee system; Human Rights and Participatory Legislation Committee (CDH); legislative success.



Revista E-Legis

ISSN:
2175-0688

DOI:
10.51206/elegis.v17i43.861

Seção:
Artigos

Autor para contato:
Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva

Editores-chefes:
Antonio Teixeira de Barros
Fabiano Peruzzo Schwartz
Mauro Moura Severino

Recebido em:
2 de janeiro de 2024

Aceito em:
18 de março de 2024

Publicado em:
23 de dezembro de 2025

Esta obra tem a licença
«CC BY 4.0». 

ⁱE-mail: jonatassouza.silva99@gmail.com

ⁱⁱE-mail: bcrubatti@ufpa.br

Resumen

Partiendo de la fortaleza del bicameralismo brasileño (tanto simétrico como incongruente) y del creciente protagonismo de las comisiones permanentes, se analiza el caso de la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa (Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH) del Senado Federal, a partir de la siguiente pregunta: ¿cuál es la tasa de éxito legislativo de los dictámenes emitidos por la CDH del Senado? Este estudio busca contribuir a la agenda de investigación sobre comisiones permanentes, con el objetivo general de verificar si el trabajo legislativo interno de la comisión es aceptado por sus pares en el Pleno del Senado Federal. Los datos utilizados en esta investigación provienen del sitio web del Senado, en las secciones de actividad legislativa y comisiones, donde se recopilaron todos los informes con dictamen aprobado por la comisión, y en la parte de proyectos y materias, en la que se sigan dichas materias en el Senado Federal. Los principales resultados de la investigación indican que el Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores – PT) controla los cargos clave de presidencia de la comisión y relatorías. Este control se traduce posteriormente en el éxito de la agenda de la comisión en el Senado, ya que el trabajo legislativo de la CDH es mayoritariamente aceptado en el Senado, tanto en deliberaciones ordinarias como terminativas.

Palabras clave: Poder Legislativo; Senado Federal; sistema de comisiones; Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa (CDH); éxito legislativo.

1 Introdução

Os estudos legislativos no Brasil são uma área de crescente expansão. Nesse campo, os estudos sobre comissões permanentes ganham destaque, no qual é visto uma atuação proeminente com maior descentralização deliberativa para as comissões (Almeida, 2019; Freitas, 2016; Rubiatti, 2020; Vasquez, 2020; Vasquez; Magalhães, 2023). Todavia, grande parte dos trabalhos que analisam as comissões e o Legislativo foca a atuação da Câmara dos Deputados, tendo em vista que as iniciativas do Executivo começam seu trâmite pela Câmara — devido à interpretação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim, há grandes esforços dos pesquisadores em analisar a Câmara, deixando o Senado Federal em segundo plano ou lendo os resultados dos trabalhos sobre a Câmara Baixa como aplicáveis à Câmara Alta.

Porém, o bicameralismo brasileiro é forte, conjugando alta simetria e incongruência, ou seja, as Casas Legislativas possuem semelhantes ou iguais poderes legislativos e diferentes modos de seleção de seus membros (Rubiatti, 2017b, 2023). Dessa forma, é necessário estudar a atuação de ambas as Casas, pois suas atuações tendem a diferir. Sendo assim, o estudo sobre o Senado Federal se demonstra importante, visto que as análises sobre a Câmara Alta são minoritárias (Albala *et al.*, 2021), deixando lacunas de estudos. E é nesse ponto que este trabalho se localiza: dentro da agenda de estudos legislativos, na temática de comissões permanentes, com a finalidade de investigar o controle de agenda e o sucesso legislativo da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal.

A escolha do estudo sobre a CDH parte da importância regimental da comissão (Brasil, 2023), sendo esse o espaço da discussão dos Direitos Humanos no Senado Federal. Também se justifica nas próprias preferências legislativas dos parlamentares, isto é, “os projetos da área social são os preferidos dos legisladores, seguidos dos econômicos e administrativos — merece destaque o fato de que a ordem de preferência por temas é a mesma para as duas casas” (Araújo, 2008, p. 214-215).

A pergunta que guia esta pesquisa é: qual é a taxa de sucesso dos pareceres aprovados na CDH no Senado Federal? Para isso, o trabalho se divide em dois objetivos: 1) análise interna da produção legislativa da CDH; e 2) investigação das matérias que tiveram o parecer aprovado na CDH na tramitação no Plenário do Senado, verificando para onde foi a matéria (decisão final em comissões ou Plenário), qual é o seu estado no Senado e qual é a concordância do resultado do Senado em relação ao da CDH. A pesquisa envolve uma análise quantitativa e qualitativa dos resultados, visto que se observam quantidade de matérias aprovadas, relatores, propositores, membros da coalizão, presidência da comissão e uso do poder terminativo; assim como se consideram os aspectos qualitativos, com os resultados indicados nos pareceres e a

investigação da tramitação dessas matérias após a fase na CDH, verificando caso a caso as modificações que foram feitas ou não à matéria.

Também se destaca que as comissões possuem duas formas deliberativas: o método ordinário, em que a comissão aprova um parecer, e este é votado no Plenário; e a aprovação por poder terminativo, em que a deliberação da matéria tem seu resultado na comissão, sem a necessidade de aprovação do Plenário. Com isso, há duas formas de trabalho legislativo dentro de uma comissão. A primeira possibilita maior alteração do que foi proposto na comissão (pelo Plenário), e a segunda confere maior poder ao parecer da comissão. Vale lembrar que o poder terminativo foi outorgado às comissões na Constituição de 1988 com o intuito de fortalecê-las e descentralizar a tomada de decisão (Amaral, 2011). Esse poder é dado pela Mesa Diretora no momento do despacho do projeto de lei.

Sendo assim, este trabalho está dividido em cinco seções, além desta primeira seção introdutória. A Seção 2 traz a discussão sobre os estudos legislativos brasileiros. Na Seção 3, relatam-se os materiais e métodos utilizados na pesquisa. Na sequência, a Seção 4 e a Seção 5 apresentam os dados sobre a produção legislativa da comissão e sua tramitação no Senado Federal. Por último, nas conclusões e considerações finais, é visto que a atuação legislativa da CDH é majoritariamente aceita pelos seus pares no Senado. A comissão possui presidências e relatorias controladas majoritariamente por um partido (Partido dos Trabalhadores), demonstrando alto controle de agenda por esse partido. Mesmo com essa atuação — que pode ser vista como ideológica —, não parece haver impeditivos para aprovação da sua agenda, o que pode estar ancorado na formulação de consensos, que é uma das características das comissões permanentes.

2 Os estudos legislativos brasileiros

Os estudos sobre o Legislativo brasileiro têm seu início marcado na discussão sobre a governabilidade do presidencialismo de coalizão. De um lado, há a discussão sobre a dificuldade em criar governabilidade em um país que conjuga, em sua engenharia institucional, multipartidarismo, bicameralismo, federalismo, representação proporcional e eleição de lista aberta. Esses aspectos são vistos como potencializadores de conflito, geradores de crises institucionais, paralisa decisória, rupturas democráticas e golpes de estado (Abranches, 1998; Ames, 2003; Linz; Valenzuela, 1997; Mainwaring, 1997). Do outro lado, estudos revisionistas apontam um diagnóstico diferente: é notada governabilidade no sistema político a partir de mecanismos institucionais internos que foram implementados na Constituição de 1988, como o aumento do poder de agenda do Executivo, que cria uma capacidade de coordenação da agenda política junto a um Legislativo organizado e centralizado nas lideranças partidárias (Figueiredo; Limongi, 2001, 2006).

Partindo dessa nova premissa de governabilidade, são realizados estudos sobre a relação Executivo-Legislativo, visualizando as estratégias de funcionamento do presidencialismo de coalizão. Assim, nota-se uma racionalização do presidencialismo de coalizão no pós-88, caracterizada na figura do líder partidário; no uso de poder de agenda acompanhado de patronagem, para assegurar base mais sólida para o Executivo; e no esforço do governo para a formação de coalizões majoritárias estáveis, garantindo posterior aprovação de agenda (Santos, 2002, 2003, 2006).

Entre as novas agendas de pesquisa sobre o presidencialismo brasileiro, encontram-se os estudos sobre os sistemas de comissões. Cabe notar que uma primeira geração de estudos sobre o Legislativo brasileiro apontava as comissões como fracas: a centralidade dos líderes partidários geraria comissões secundarizadas no processo decisório. Assim, o Plenário, ao delegar poderes para as lideranças, levaria a um esvaziamento das comissões (Limongi; Figueiredo, 2004).

Do outro lado, a Constituição de 1988 outorga poder às comissões permanentes, com a possibilidade de delegação de poder conclusivo/terminativo, que permite a tomada de decisão no âmbito da comissão e a descentralização do processo decisório do Plenário para as comissões (Amaral, 2011). Esse poder é delegado pelas Mesas Diretoras das Casas Legislativas e possibilita a tomada de decisão pela comissão sem a necessidade da anuência do Plenário, ou seja, a comissão

aprova parecer no seu interior, e esse parecer e a respectiva matéria seguem tramitação para a segunda Casa do Legislativo.

Sendo assim, há duas visões sobre os trabalhos das comissões: 1) elas são contornadas pelo processo legislativo do Plenário, pelas lideranças partidárias e pelos poderes do Executivo com pedidos de urgência e medidas provisórias (MPs); e 2) elas atuam de forma informacional e deliberativa, gerando debates em audiências públicas e emitindo pareceres que serão votados pelo Plenário ou pelas comissões por poder conclusivo/terminativo.

Partindo dessa dúvida sobre o processo deliberativo e decisório, novos estudos são realizados sobre o Poder Legislativo. Notam-se os papéis desempenhados pelas comissões, demonstrando que as comissões são importantes agentes para discussão, alteração, negociação, formação de consensos e aprovação de matérias. Assim, é importante observar nas comissões: composição, presidências e relatorias (Almeida, 2019; Amaral, 2011; Freitas, 2016; Pereira; Rubiatti, 2023; Rubiatti, 2020; Silva; Rubiatti, 2023; Silva; Silva, 2023; Vasquez, 2020; Vasquez; Magalhães, 2023).

Ao analisar as mudanças feitas pelo Legislativo nas políticas iniciadas pelo Executivo, Freitas (2016) demonstra que a contribuição dos parlamentares nas pautas do Executivo é significativa. Essa atuação é feita tanto em projetos com tramitação ordinária quanto nas iniciativas com pedidos de urgência e nas medidas provisórias. Soma-se a isso o fato de que a atuação do Legislativo nessas matérias é feita majoritariamente nas comissões permanentes, destacando-se a função do relator como agente central nas negociações e formação de consensos. Freitas (2016) percebe que a divisão na deliberação das matérias do Executivo é equilibrada: 55% das matérias receberam pedido de urgência, e 45% completaram a tramitação ordinária nas comissões. Além disso, é identificado que, dentro desses 55% de matérias com pedido de urgência, 21% só tiveram a urgência solicitada após o fim da tramitação das comissões, ou seja, a urgência foi utilizada como um mecanismo para acelerar a tramitação da matéria após a fase das comissões (Freitas, 2016).

Sobre comissões, destaca-se também o trabalho de Almeida (2019), que percebe alterações no funcionamento do Legislativo nos anos 2000: as propostas de origem parlamentar superam as do Executivo, e há uma maior delegação às comissões no uso do poder conclusivo: “[n]os anos 2000 houve crescimento relativo das proposições aprovadas exclusivamente no âmbito das comissões, e correspondente diminuição das aprovadas em Plenário antes de concluída a apreciação do mérito pelas comissões” (Almeida, 2019, p. 414).

Verificando as possibilidades sobre essa mudança institucional, Almeida (2019) testa um modelo de governo presidencial condicionado, em que a formação de coalizões heterogêneas gera maior incentivo a delegar às comissões a decisão final, visto que o mediano da coalizão e do Plenário possuem semelhanças. Isto é notado analisando os períodos de 1995-2002 e de 2003-2014. No primeiro momento, há homogeneidade na formação da coalizão e maior centralização nas lideranças partidárias; no segundo, há maior heterogeneidade na coalizão e maior incentivo para delegar às comissões as decisões finais, visto que o mediano da coalizão e Plenário possuíam preferências semelhantes (Almeida, 2019).

Vasquez e Magalhães (2023) analisam a atuação do partido do presidente da República dentro da Câmara dos Deputados, investigando a concentração de poder de agenda no próprio partido. Nesse trabalho, os autores identificam que há grande empenho do partido do presidente em ocupar os principais postos dentro do Legislativo, para que possa controlar a agenda — esses postos são as comissões-chave por onde sua agenda irá passar. O principal ponto a destacar sobre esse estudo é o foco em presidentes de comissões, relatores e coalizões, pois é demonstrado que o partido do presidente se esforça para controlar os postos no Legislativo para proteger a sua agenda. Assim, Vasquez e Magalhães (2023) corroboram a importância das comissões como espaços de monitoramento do Executivo.

Esses trabalhos (Almeida, 2019; Freitas, 2016; Vasquez, 2020; Vasquez; Magalhães, 2023) demonstram a atuação das comissões da Câmara dos Deputados, apontando que elas não podem mais ser vistas como fracas diante do poder do Executivo (Limongi; Figueiredo,

2004). Ou seja, elas se institucionalizaram e demonstram ser espaços fundamentais para a compreensão do processo legislativo. Todavia, os estudos citados focam demasiadamente a Câmara dos Deputados, assim como a relação Executivo-Legislativo. Dois pontos importantes são deixados de lado: 1) o Senado Federal; e 2) o Poder Legislativo por si só.

Referente ao Senado Federal, ressalta-se primeiro a força do bicameralismo brasileiro, com alta simetria e incongruência, criando duas Casas distintas e com semelhantes poderes políticos. Tal ponto fomenta um maior nível de diálogo/negociação entre as Casas, o que pode gerar conflitos e/ou consensos. O caso brasileiro apresenta um Senado como uma Casa com potencial de revisão alto, mas não como uma instância obstrucionista (Rubiatti, 2017b). Importante destacar que a função de revisão cabe a ambas as Casas Legislativas, pois o sistema de resolução de conflitos adotado pelo Brasil foi formulado para que uma matéria só seja sancionada se aprovada pela Câmara e pelo Senado (Rubiatti, 2017b). Dessa forma, devido ao fato de as iniciativas do Executivo começarem pela Câmara, o Senado é câmara revisora dessas matérias, assim como aquelas de origem externa ao Legislativo. Além dessa função, o Senado apresenta sua própria produção parlamentar.

O Senado possui poder de proposição igual à Câmara, e não há grandes impeditivos no Senado para que parlamentares apresentem proposições (Rubiatti, 2017a). Além disso, Albala *et al.* (2021) identificam que, proporcionalmente, os senadores são mais ativos que os deputados na produção de leis ordinárias (que são comuns a ambos os parlamentares de Câmara e Senado). Somado a isso, as leis propostas por senadores possuem maior taxa de sucesso em comparação com as oriundas de deputados. Dessa forma, não se pode ignorar a produção legislativa da Câmara Alta, pois, em questão de atuação e sucesso, senadores possuem vantagem em relação aos deputados (Albala *et al.*, 2021).

Complementarmente, quando verificada a atuação legislativa da Câmara Alta, Rubiatti (2020) identifica, no período 1999-2018, o local de decisão final entre Plenário e comissões, observando que a distribuição é equilibrada, com 51% no Plenário e 49% nas comissões. Nessa análise, o autor foca o uso do poder terminativo das comissões, não observando os casos de relatórios emitidos por comissões e aprovados em Plenário, o que tornaria as decisões das comissões majoritárias.

Rubiatti (2020) observa também que, nas legislaturas de 2007-2010 e de 2011-2014, há preponderância das decisões finais em comissões, como Almeida (2019) destaca, sendo o período de maior heterogeneidade das coalizões governistas: assim, fica claro que o movimento nas duas Casas é semelhante para decisões finais. Esse autor também aponta que, no Senado, as comissões são os espaços majoritários de aprovações, enquanto o Plenário é responsável pela maior parte das rejeições. Por fim, Rubiatti (2020) demonstra que as principais áreas temáticas do Senado são a Social e a Jurídica.

Tais trabalhos demonstram que a visão de comissões fracas não configura uma realidade: como aponta Almeida (2019), a partir dos anos 2000, as comissões são responsáveis por parte significativa da produção legislativa brasileira. Além disso, possuem atuação nas matérias do Executivo que antes eram vistas como unilaterais, como MPs¹ e projetos com pedido de urgência (Freitas, 2016). Quando observadas as comissões do Senado, fica nítido que essas também possuem importância, visto que a divisão entre decisões finais é equilibrada para o período geral e majoritária em governos heterogêneos (Rubiatti, 2020).

Dessa forma, a análise sobre a atuação das comissões ganha espaço nos recentes estudos sobre o Legislativo brasileiro; todavia, é importante destacar que a agenda de pesquisa sobre comissões possui lacunas. Os trabalhos apontam métricas de que as comissões da Câmara e do Senado ganham espaço a partir dos anos 2000 e em governos com coalizões heterogêneas (Almeida, 2019; Rubiatti, 2020) e que sua atuação é importante para a formação de consensos das políticas do Executivo (Freitas, 2016). A lacuna de estudos em que este trabalho se insere refere-se à atuação parlamentar no Legislativo, ao recente ativismo legislativo dos parlamen-

¹ As medidas provisórias não passam pelas comissões permanentes das Casas legislativas, mas iniciam seu trâmite por comissões mistas do Congresso Nacional.

tares (Almeida, 2019) e à produção de leis de origem do Senado (Albala *et al.*, 2021). Mais especificamente, a pesquisa foca a produção legislativa das comissões e seus processos deliberativos, incluindo as matérias que são encaminhadas a elas, a tramitação interna e a produção de pareceres, com posterior envio ao Plenário para votação.

A importância de investigar o Poder Legislativo parte da sua institucionalização, pois há indícios de que o Legislativo ganha espaço dentro da formulação das políticas públicas, e, para isso, ele utiliza seus instrumentos institucionais. A taxa de dominância da produção legal ainda é majoritária para o Executivo, porém as decisões feitas por parlamentares que passam pelo rito bicameral e são sancionadas representam uma forma de atuação do Poder Legislativo. Assim, investigar o trabalho interno de uma comissão e seu resultado na Casa é de suma importância para compreender o funcionamento interno do Legislativo e contribuir com a agenda de pesquisa sobre comissões e Poder Legislativo.

Por fim, cabe notar que este trabalho se insere em uma agenda de pesquisa sobre a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal: há trabalhos sobre sua composição (Silva, 2019), produção legislativa (Rubiatti; Silva, 2020), atuação de coalizão e oposição (Silva, 2021) e perfil dos seus relatores (Silva; Rubiatti, 2021). Dessa forma, esta pesquisa visa dar um passo além, investigando o final do processo decisório das matérias que tramitaram nessa comissão no Senado Federal.

3 Método

Para a realização desta pesquisa, os dados foram coletados no *site* do Senado Federal em quatro momentos. A primeira parte da pesquisa foi identificar quem são os presidentes da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no período analisado. Essa etapa foi feita verificando-se os Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP)² e se observando as composições da comissão de 2005-2018, assim como os partidos dos presidentes da comissão. Com esses dados, é possível verificar quem controla a agenda da comissão, haja vista que o cargo de presidente da comissão é um cargo de ordenamento e discricionariedade na definição da agenda da comissão (Aguiar, 2013).

A segunda parte da pesquisa foi analisar a atuação legislativa da CDH, em que foram identificadas as reuniões deliberativas da comissão e coletados todos os relatórios que tiveram a indicação do parecer aprovado — essa parte foi feita na área referente a “atividade legislativa” e “comissões”³. Com esses dados, foram identificados os atores que participaram da agenda legislativa da CDH: 1) propositores; 2) relatores; 3) partidos de propositores e relatores; 4) identificação das matérias por origem e tipo; 5) propositores e relatores em relação às coalizações governamentais; 6) indicação do parecer das matérias com o parecer aprovado; e 7) delegação do uso do poder terminativo para a CDH. A partir dessas informações, foi possível verificar a atuação da comissão no seu trabalho legislativo interno.

O terceiro momento da coleta foi identificar o destino, no Senado, das matérias com o parecer aprovado na CDH. Após a fase de avaliação da(s) comissão(ões), uma matéria pode ter dois destinos: 1) continuar sua tramitação por outras comissões e/ou ir ao Plenário da Casa; ou 2) ser decidida pelo poder terminativo⁴. Com a tomada de decisão por poder terminativo, há um prazo para interposição de recurso do Plenário da Casa. Caso não haja interposição, a matéria é dada como aceita e segue trâmite para a câmara revisora. Então, após identificar onde e como estavam as matérias que receberam indicação de parecer da CDH no Senado, foram categorizados os destinos e os resultados da deliberação do Senado para os projetos com pareceres aprovados pela CDH. Essa fase da coleta foi feita a partir do acompanhamento da tramitação individual de todas as matérias para as quais a CDH aprovou a indicação do relatório — isso

² Os Relatórios Anuais da Presidência do Senado estão disponíveis em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2022>.

³ Os dados da produção legislativa da CDH estão disponíveis em <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=834>.

⁴ A Mesa Diretora é quem define se a matéria recebe o uso do poder terminativo ou não, e qual comissão recebe esse poder.

foi realizado no *site* do Senado⁵, na área de “atividade legislativa”, “projetos e matérias” e “pesquisa”. Destaca-se que as decisões finais foram conferidas até a data de 12/4/2022. Com isso, tem-se a terceira parte da análise dessas matérias.

A quarta parte da pesquisa é a comparação entre o que é indicado pela CDH e o que é aceito pelo Senado. A partir da comparação dos dados das duas fases anteriores — atuação interna da CDH e decisão pelo Senado —, busca-se na tramitação de cada matéria verificar se o que foi feito pela CDH foi mantido, alterado ou rejeitado pelos seus pares no Senado. Utiliza-se o conceito de poder positivo das comissões de Freitas (2016) para definir os resultados favoráveis e contrários ao que foi proposto pela comissão. Por fim, destaca-se que, para as definições de coalizões governamentais, foi utilizada a base de dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Com esses dados, é possível verificar qual é a taxa de sucesso da CDH do Senado Federal, identificando quais são os resultados positivos e negativos a partir da indicação da comissão.

Também é importante destacar que o Senado Federal disponibiliza os dados de forma diferente da Câmara dos Deputados. Enquanto a Câmara conta com um sistema que disponibiliza os dados (solicitados) tabulados, o Senado disponibiliza os documentos por reuniões das comissões. Sendo assim, a coleta e a sistematização dos dados foram feitas de modo manual, com rodadas de revisão, para melhor segurança dos dados. Essa forma de coletar os dados tem como vantagem um aprofundamento do conhecimento sobre o objeto. Na realização da pesquisa, foi possível visualizar as modificações feitas na comissão e a manutenção (ou não) dessas modificações pelo Senado, possibilitando assim uma investigação quantitativa e qualitativa da atuação da comissão. Com isso, investiga-se a fundo o trabalho legislativo da CDH dentro do Senado e a taxa de sucesso da agenda trabalhada na comissão.

4 O processo deliberativo interno da CDH (2005-2018)

O sistema de comissões do Senado Federal apresenta uma crescente expansão, isto é, com o decorrer das legislaturas foram extintas e criadas comissões na Casa. Em 1995, o sistema de comissões do Senado contabilizava oito comissões: Comissões de Assuntos Econômicos (CAE); Assuntos Sociais (CAS); Educação, Cultura e Esportes (CE); Fiscalização e Controle (CFC); Serviços de Infraestrutura (CI); Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE); Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); e Legislação Participativa (CLP). A partir do ano de 2005, duas comissões foram extintas (CFC e CLP), e quatro novas comissões foram criadas, passando de oito para dez comissões: Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA), na qual foi incluída a temática da antiga CFC; Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que recebe as atribuições da CLP; Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR); e Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA). Merecem destaque as temáticas de meio ambiente, reforma agrária e direitos humanos como novos temas no Senado em 2005.

Após esse ano, poucas mudanças foram feitas no sistema de comissões do Senado. Houve criação de comissões em 2007 — Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação Informática (CCT) —, em 2013 — Senado do Futuro (CSF) — e em 2015 — Transparência e Governança (CTG), que em 2017 se transforma em Transparência e Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC). Assim, de dez passa para treze o número de comissões permanentes até 2018⁶. Dentro dessa configuração, o tamanho das comissões varia de acordo com a demanda de trabalho legislativo que a comissão recebe. Nesse ponto, as comissões com maiores números de vagas são a CAE e a CCJ, com 27 cadeiras, e as menores são a CTFC e a CSF, com respectivamente 17 e 11 vagas. Nesse quadro, a CDH ocupa posição intermediária, com 19 assentos disponíveis, em uma demonstração de reconhecimento pela demanda de trabalhos

5 Os dados sobre a tramitação legislativa das matérias que passaram pela CDH do Senado estão disponíveis em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>.

6 Após 2018, foram criadas, ainda, a Comissão de Segurança Pública (CSP), a Comissão de Comunicação e Direito Digital (CCDD) e a Comissão de Esportes (CEsp). A Comissão Senado do Futuro foi substituída pela Comissão de Defesa da Democracia (CDD).

legislativos.

Assim, esta seção tem como objetivo apresentar o trabalho interno da CDH do Senado Federal. Para isso, foram analisados: 1) a ocupação da presidência da comissão, que é um cargo-chave na definição da agenda legislativa (Aguiar, 2013); 2) o poder positivo da comissão (Freitas, 2016), a partir da indicação dos relatórios aprovados pela comissão; 3) os propositores e relatores das matérias com o parecer aprovado; 4) a participação da coalizão em proposição e relatorias; e 5) o uso do poder terminativo dentro da CDH.

Tabela 1 – Porcentagem de tempo de ocupação da cadeira de presidente da CDH (2005-2018) por partido político

Partido	Presidência
PT	71,4%
PDT	28,6%

Fonte: elaboração própria (2024) a partir do site do Senado Federal.

A Tabela 1 apresenta a ocupação da cadeira de presidente da comissão na CDH. Nota-se um claro predomínio do Partido dos Trabalhadores (PT) ocupando essa vaga em 71,4% do tempo de existência da CDH. O segundo partido a ocupar este lugar é o Partido Democrático Trabalhista (PDT), com 28,6%. Esses dados demonstram que PT e PDT se articularam para controlar a cadeira de presidente da comissão. Também é importante destacar a participação do senador Paulo Paim (PT), que foi presidente da comissão por seis anos, e do senador Cristovam Buarque (PDT), presidente por quatro anos. Juntos, esses dois senadores presidiram a comissão por dez dos 14 anos de funcionamento aqui analisados. As demais presidências da CDH foram ocupadas pelas senadoras Ana Rita (PT) (dois anos) e Regina Souza (PT) (dois anos).

No tocante às coalizações governamentais, a presidência da CDH esteve nas mãos das coalizações por 71,4% do período analisado. Quando se divide essa ocupação por governos, as coalizações dos governos petistas ocuparam a presidência da CDH em 83,3% do tempo (2005-2016)⁷, e as coalizações do governo Temer (2016-2018) não ocuparam a vaga em nenhum momento⁸.

Dentro desse contexto, destaca-se que ocupar o cargo de presidente da comissão é importante devido aos seus poderes regimentais, já que “o poder de agenda do presidente da comissão é explícito, na medida em que ele é quem define a pauta da comissão e, por isso, escolhe os projetos que deverão estar sujeitos à deliberação do colegiado” (Aguiar, 2013, p. 144). Assim, conduzir votações e possuir discricionariedade na Ordem do Dia conferem poder de agenda positivo e negativo para o presidente da comissão. O presidente de comissão também possui o poder de designar as relatorias na comissão, o que o possibilita alocar as principais relatorias com a discricionariedade que lhe for conveniente (Aguiar, 2013).

Vale lembrar que o Regimento Interno do Senado Federal (Brasil, 2023) outorga a decisão de eleição para presidência e vice-presidência aos membros da comissão. Porém, o que ocorre é uma negociação entre os partidos para a ocupação desses cargos, que é feita a partir da composição dos blocos partidários no início da sessão legislativa. Assim, os partidos dentro do Congresso negociam as presidências e cadeiras nas comissões, de modo que as comissões apresentam dois desenhos: 1) composição semelhante ao Plenário; e 2) homogêneas em relação a um partido. A partir disso, o trabalho legislativo de uma comissão se inicia (Vasquez, 2020).

Isso não é um ponto negativo para as comissões, pois essa configuração permite às comissões se tornarem lócus de decisões e defesas de preferências partidárias, onde as negociações são feitas a partir dos partidos políticos e têm os resultados das suas negociações reconhecidos pelos partidos políticos (Vasquez, 2020).

A Tabela 2 traz informações sobre a origem e os tipos dos 645 projetos que tiveram

⁷ Cabe destacar que, nos anos iniciais de existência da CDH (2005-2006), a presidência da comissão pertencia ao PDT. Durante esse momento, o partido não integrava a base do governo, ingressando na coalizão somente em 2007.

⁸ A presidência da CDH nesse período estava nas mãos de parlamentares do PT: Paulo Paim (2016) e Regina Sousa (2017-2018).

Tabela 2 – Origem e tipos de projetos que tiveram o parecer aprovado na CDH (2005-2018)

Origem	Tipo de projeto	N-absoluto	Total	Porcentagem
Senadores	PLS	374	381	59,1
	PRS	7		
Deputados federais	PLC	85	99	15,3
	ECD/SCD	14		
Executivo	PLC	9	9	1,4
Sociedade civil	SUG	156	156	24,2
Totais gerais	—	—	645	100,0

Fonte: elaboração própria (2024) a partir do *site* do Senado Federal.

parecer aprovado na CDH. Destaca-se que cada tipo de projeto está em uma fase distinta na tramitação bicameral⁹: os de origem dos senadores encontram-se em fase inicial de avaliação na Casa, ou seja, estão na câmara de origem; projetos dos deputados federais e do Executivo estão em revisão no Senado Federal, estando na câmara revisora; por fim, os projetos da sociedade civil estão em caráter de “admissibilidade” na CDH, já que são caracterizados como legislação participativa¹⁰.

Referente aos tipos de projetos, tem-se Projetos de Lei do Senado (PLS), Projetos de Resolução do Senado (PRS), Projetos de Lei da Câmara (PLC), Emendas e Substitutivos da Câmara (ECD/SCD) e Sugestões Legislativas (SUG). Nota-se que, majoritariamente, são deliberados os projetos de origem dos senadores, com 59,1% de pareceres votados, seguidos da sociedade civil, com 24,2%¹¹, deputados federais, com 15,3%, e o Executivo, representando 1,4%. A alta taxa de propostas dos senadores é esperada, haja vista que não há grandes impedimentos para a iniciativa individual de projetos no Brasil (Rubiatti, 2017a). A frequência menor de projetos dos deputados federais se explica, pois, para entrar no Senado, essas matérias têm que ser aprovadas pela Câmara dos Deputados, ou seja, essas iniciativas já tiveram seu primeiro filtro antes de entrarem no Senado. Por fim, o Executivo possui um número bem reduzido de projetos que passaram pela CDH.

Tabela 3 – Indicação dos relatórios com parecer aprovado na CDH (2005-2018)

Indicação	N-absoluto	Porcentagem
Emenda/substitutivo	209	42,7
Aprovado	198	40,5
Rejeitado	58	11,9
Prejudicado	22	4,5
Arquivado	2	0,4
Totais	489	100,0

Fonte: elaboração própria (2024) a partir do *site* do Senado Federal.

A Tabela 3 traz os resultados indicados nos relatórios com o parecer aprovado na CDH. São 489 projetos que englobam PLS, PLC, ECD/SCD e PRS. Os dados demonstram que há

⁹ Utilizam-se aqui os termos de Rubiatti (2017b) para melhor entendimento sobre a tramitação bicameral.

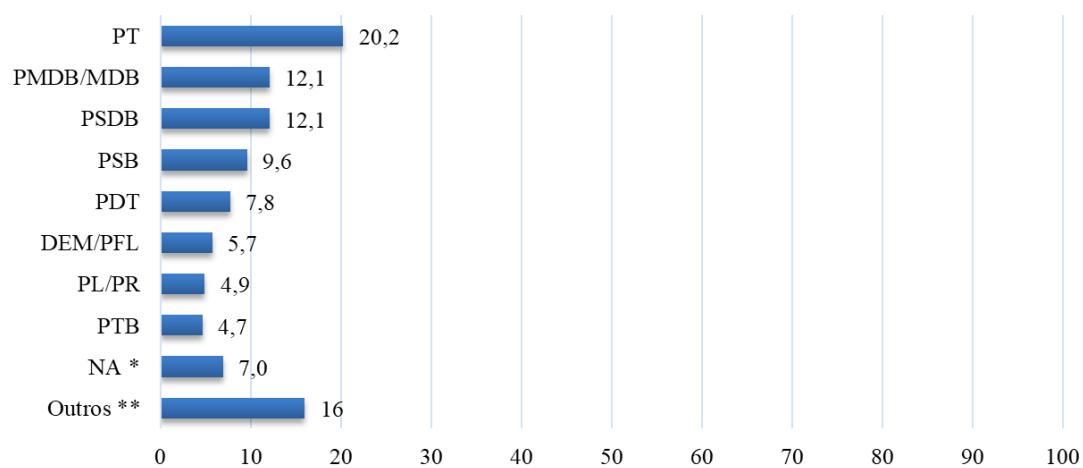
¹⁰ Lembrando que a CDH do Senado Federal é a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Apesar de essa segunda parte do nome não entrar em sua sigla, todos os projetos desse tipo devem iniciar seu trâmite pela CDH.

¹¹ As Sugestões Legislativas (SUG) na CDH são matérias que estão em caráter de admissibilidade: se aceito o teor da sugestão na CDH, a matéria será renomeada como Projeto de Lei de origem da CDH e irá para a Mesa Diretora, onde será distribuída à comissão competente.

equilíbrio entre alterações por emendas/substitutivos e aprovações sem alterações, representando respectivamente 42,7% e 40,5% do total. Esses resultados juntos representam 83,2% dos resultados positivos indicados pela comissão, sendo as demais matérias rejeitadas, prejudicadas e arquivadas com o total de 16,8%, representando indicação negativa da CDH. Tais dados demonstram o poder positivo da CDH, representado por aprovações e alterações das propostas deliberadas (Freitas, 2016), sendo um resultado significativo e alto. Assim, a CDH desempenha seu papel institucional na deliberação e aprovação dos projetos que são designados para ela.

Dentro disso, destaca-se que há distinção entre os tipos de projetos e os resultados indicados para PLS e PLC em termos de poder positivo (Freitas, 2016). Os PLS possuem 35,6% dos resultados por aprovação, 46,3% por alterações e 18,1% de pareceres com indicações negativas. Os PLC detêm 53,2% dos pareceres por aprovação, 34% por alterações e 12,8% com indicações negativas. Ou seja, na CDH, há distinção na apreciação das matérias de acordo com a origem.

Figura 1 – Partidos dos propositores das matérias que tiveram o parecer aprovado na CDH (2005-2018) – porcentagem



Fonte: elaboração própria (2024) a partir do site do Senado Federal.

Notas:

* A categoria “NA” representa caso que não se aplica a proposição de partidos, sendo matérias de origem do Executivo, Câmara e comissões.

** A categoria “Outros” engloba 13 partidos com proposições legislativas abaixo de 5%: PP, PCdoB, PRB/PMR, PPS, PV, PODE, PSC, PSD, REDE, PPL, PROS, PSOL, PTC.

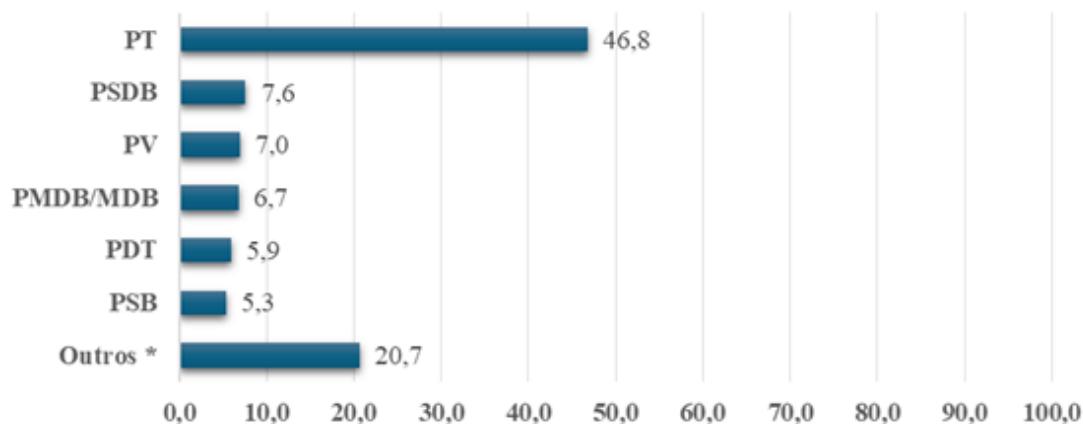
A Figura 1 apresenta os partidos propositores das matérias que tiveram o parecer aprovado na CDH. O universo de análise são as 489 matérias apontadas na Tabela 3. Os dados demonstram que três partidos têm destaque: PT, PMDB/MDB e PSDB, apresentando mais de 10% de proposições cada, com, respectivamente, 20,2%, 12,1% e 12,1%. O PT é o partido com a maior frequência de proposições, o que demonstra um maior interesse do partido pela temática da comissão, assim como PSB e PDT, que são partidos com poucos senadores, porém com 9,6% e 7,8%, respectivamente, de proposições votadas na CDH. Também se aponta a presença do multipartidarismo brasileiro, possuindo no total 21 partidos como propositores de políticas que foram votadas na comissão. Por fim, destaca-se que, no Brasil, não há fortes empecilhos para a apresentação individual de propostas (Rubiatti, 2017a), cabendo ao parlamentar individual propô-las.

Importante ressaltar também o tamanho das bancadas partidárias, que, apesar de impactar o número de propostas, não pode ser visto como única causa dessa diferença no número de proposições. Há também a questão da importância dada pelo partido à temática trabalhada pela comissão, no caso, Direitos Humanos. Isso se nota na própria atuação de partidos com menores bancadas tendo número maior de propostas analisadas na CDH frente a partidos maiores. Um exemplo disso é a comparação entre PSB e DEM/PFL: mesmo esse último possuindo uma maior bancada em quase todas as legislaturas (apenas em 2015-2018 é que isso se inverte), o

PSB apresenta maior número de proposições votadas na CDH. Assim, não apenas o tamanho das bancadas importa, mas também o interesse do partido na área temática da comissão.

Somado a isso, outro fator que impacta na distribuição partidária é que, nesse momento, analisam-se os projetos com pareceres votados na CDH, assim, devido ao controle da agenda da comissão pelo seu presidente, é necessário observar a relação entre a ocupação desse cargo e a distribuição dos projetos votados na comissão. No caso da CDH, a presidência da comissão foi ocupada majoritariamente pelo PT e, em menor medida, pelo PDT (Tabela 1), ambos os partidos identificados como da esquerda parlamentar, assim como o PSB. Além disso, a participação na coalizão também pode afetar esses números e, nesse caso, o PSB foi parte da coalizão em boa parte do período analisado. Em suma, não é apenas o tamanho da bancada que importa. Elementos vinculados à agenda dos diferentes partidos e a ocupação dos postos-chave na comissão também terão impacto sobre a distribuição partidária das iniciativas votadas na CDH.

Figura 2 – Partidos dos relatores das matérias que tiveram o parecer aprovado na CDH (2005-2018) – porcentagem



Fonte: elaboração própria (2024) a partir do *site* do Senado Federal.

Nota:

* A categoria “Outros” engloba 14 partidos que possuíram menos de 5% das relatorias na comissão: DEM/PFL, PSD, PL/PR, PSC, PSOL, PTB, PRB/PMR, PODE, PP, PMN, PPS, PCdoB, PROS, PMN e S/P (referente à relatora Kátia Abreu, que relatou duas matérias e não estava vinculada a nenhum partido no momento).

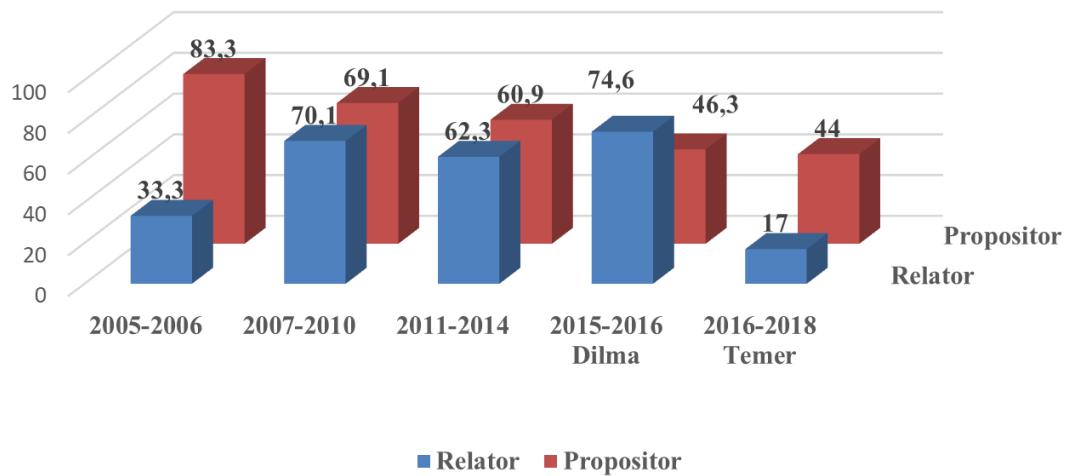
A Figura 2 apresenta os partidos dos relatores dos 489 projetos que tiveram o parecer votado na CDH. O PT é o partido com a maior frequência de relatorias, com 46,8% do total, liderando a função de relator na comissão. A figura mostra os partidos que foram escolhidos mais vezes como relator dentro da CDH — utilizando como critério mais de 5% de frequência na alocação de relatorias como parâmetro. A partir disso, destaca-se que, além do expressivo controle das relatorias pelo PT, há presença de outros partidos de esquerda e centro-esquerda que apresentam expressiva participação como relatores: PV, PDT e PSB não foram partidos com grandes bancadas no Senado no período analisado, todavia se destacaram como relatores. Tal ponto pode se justificar na própria presidência da comissão, encabeçada por PT e PDT (Tabela 1), e nas coalizões governamentais petistas que integravam o PDT (2007-2016) e o PSB (2007-2013).

A função de relatar é de suma importância dentro das comissões, porém a escolha do relator é prerrogativa do presidente da comissão. Essa função e o cargo de presidente da comissão são dois pontos-chave no controle de agenda de uma comissão (Vasquez, 2020). Destaca-se sobre a função do relator que esse

é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Cabe a ele também articular a negociação em torno das propostas. Todos os parlamentares têm a oportunidade de apresentar emendas ao projeto, inclusive o relator, o qual, além de emendar o projeto, pode

apresentar um substitutivo. Regimentalmente o relator é um ator chave no processo de tramitação de uma matéria (Freitas, 2016, p. 81).

Figura 3 – Proposições e relatorias da coalizão na CDH (2005-2018) – porcentagem



Fonte: elaboração própria (2024) a partir do *site* do Senado Federal.

A Figura 3 apresenta a relação entre propositores e relatores e as coalizões governamentais. Ela é feita com as 489 matérias com o parecer aprovado na CDH. O primeiro ponto a destacar é a decrescente taxa de proposição das coalizões governamentais das matérias que são destinadas à CDH. Durante os governos petistas (2005-2016), tem-se o ponto mais alto da série em 2005-2006, com 83,3% de proposições; o menor ponto dos governos petistas acontece no governo Dilma II (2015-2016), com 46,3%. É importante destacar que, no ano de criação da comissão, são 18 matérias propostas no total, ou seja, um número baixo de matérias, e, dessas, 15 são de origem da coalizão formada no momento. Os governos Lula II (2007-2010) e Dilma I (2011-2014) possuem taxas majoritárias e decrescentes de proposições pelas suas respectivas coalizões, com, respectivamente, 69,1% e 60,9%. Por fim, o governo Dilma II apresenta a menor taxa de proposição dos governos petistas, com 46,3%. A divisão entre os governos (Dilma-Temer) é dada a partir do afastamento da ex-presidente, em 12 de maio de 2016. O governo Temer possui a menor frequência de todas as legislaturas, com 44% de proposições pelos partidos da sua base.

No tocante às relatorias das matérias pelas coalizões governamentais, observa-se que, nos anos de 2005-2006, as relatorias não foram majoritárias para a coalizão, possuindo 33,3% do total. Tal ponto pode estar associado ao fato de a presidência da comissão não ser de base do governo, já que, nesse momento, a presidência estava com o PDT, que só passa a integrar a coalizão posteriormente. Todavia, é incomum o fato de o PDT, um partido de centro-esquerda, escolher como relatores parlamentares do DEM/PFL (38,9% das relatorias) e PSDB (22,2% das relatorias) para relatar as propostas da coalizão. Posteriormente a esse momento, em 2007-2010 e 2011-2014, nota-se que as relatorias são majoritárias para as coalizões, com 70,1% e 62,3%, respectivamente, apresentando correspondência com as proposições das bases desses períodos. O governo Dilma II demonstra a maior taxa de controle de relatorias pela coalizão, com 74,6%, indicando que, no momento de crise institucional, o controle de relatorias na comissão foi o maior.

Por fim, o governo Temer apresenta a menor taxa de relatorias, com 17%. Essa frequência pode estar relacionada ao fato de a presidência da comissão estar nas mãos do PT e, como destacado, o presidente da comissão possui discricionariedade para escolher o relator. Quando analisadas as relatorias do governo Temer, nota-se que 56% das relatorias foram feitas por parlamentares do PT, o que pode indicar duas coisas: 1) que o governo não tinha interesse na

temática da comissão, deixando-a livre para atuar; e 2) uma atuação de oposição da comissão.

Também é importante destacar a relação entre presidência da comissão e coalizões governamentais. O PDT, um partido de centro-esquerda em 2005-2006, presidiu a comissão estando fora da coalizão governamental e designou partidos de direita e centro-direita como relatores. Todavia, quando integrou a base do governo, não repetiu esse movimento, ou seja, seguiu a lógica de coalizão governamental. Durante o governo Temer, a CDH foi presidida pelo PT — que estava na oposição —, tendo esse governo a menor taxa de relatorias registrada no período. Desses dados, pode-se observar que, quando a presidência da comissão está alinhada com a coalizão governamental, a taxa de controle legislativo na comissão é majoritária; quando o(a) presidente da comissão está fora da coalizão, a comissão apresenta um comportamento mais autônomo em relação à coalizão.

Tabela 4 – Uso do poder terminativo: matérias com parecer aprovado (2005-2018)

Decisão	PLS (%)	PLC (%)	Total (%)
Terminativa	21,7	16,0	20,5
Não terminativa	78,3	84,0	79,5

Fonte: elaboração própria (2024) a partir do *site* do Senado Federal.

O poder terminativo é um instrumento de descentralização na tomada de decisão para as comissões que foi instituído a partir de 1988, com a nova Constituição brasileira. O objetivo dessa delegação de decisão para as comissões tem como meta fortalecer as comissões como órgãos deliberativos e informacionais (Amaral, 2011). Dentro disso, é observado o crescente uso desse poder na Câmara e no Senado (Almeida, 2019; Rubiatti, 2020), o que aponta para o importante papel das comissões na deliberação das matérias. Quando se observa a delegação do uso do poder terminativo para a CDH, a Tabela 4 demonstra que 21,7% das PLS e 16% das PLC foram delegadas para a comissão decidir terminativamente. No agregado geral, são 20,5% de delegações para uso do poder terminativo para a CDH, número considerado significativo, pois representa um quinto de todos os projetos de lei que a CDH emitiu parecer e aprovou, porém é baixo se comparado com a frequência geral do Senado e suas comissões (Rubiatti, 2020). Todavia, é importante frisar que a CDH recebe significativa capacidade de decidir terminativamente.

5 Da comissão ao Plenário: o destino das matérias com o parecer aprovado na CDH do Senado Federal (2005-2018)

Nesta seção, são identificados quais foram os resultados tomados pelo Senado frente às matérias que tiveram parecer aprovado na CDH. Na primeira parte da análise, observa-se os destinos das matérias no Senado Federal, ou seja, o que foi decidido pelo Plenário. Posteriormente, compara-se a deliberação do Senado com o que foi indicado pelo trabalho legislativo interno da comissão, isto é, o sucesso das indicações da CDH.

Tabela 5 – Deliberação do Senado sobre as matérias com parecer aprovado na CDH de 2005-2018

Destino	N-absoluto	Porcentagem
Aprovada por comissão em decisão terminativa	165	33,7
Arquivada ao final da legislatura	138	28,2
Tramitando	71	14,5
Aprovada pelo Plenário	66	13,5
Rejeitada por comissão em decisão terminativa	33	6,7
Rejeitada por comissão em decisão não terminativa	15	3,1
Retirada pelo autor	1	0,2
Totais	489	100,0

Fonte: elaboração própria (2024) a partir do *site* do Senado Federal.

A Tabela 5 apresenta os resultados que as matérias com o parecer aprovado na CDH tiveram no Senado Federal. Novamente, aqui estão as 489 matérias que foram destacadas na Tabela 3. Os dados demonstram que a maior categoria é a de aprovados por comissão em decisão terminativa, com 33,7%. Destaca-se que o total dessas matérias não é exclusivamente de uso de poder terminativo da CDH: das 165 matérias, 83 (50,3%) são terminativos na CDH, e 82 (49,7%) são terminativos em outras comissões. O fato de essa categoria ser a que apresenta maior frequência dentre as matérias que tramitaram na CDH e foram ao Plenário é importante para corroborar os estudos recentes sobre o funcionamento do Legislativo brasileiro, em que é notada maior descentralização das decisões para as comissões permanentes, o que indica um maior protagonismo das comissões (Almeida, 2019; Rubiatti, 2020).

No tocante à segunda maior frequência, as matérias arquivadas ao final da legislatura, ressalta-se que esse tipo de resultado é um poder negativo de baixo custo (Rubiatti, 2017b), haja vista que é uma “não decisão”. As matérias em tramitação, com 14,5% do total, apresentam dois eixos analíticos: podem ser matérias que ainda estão em deliberação ou propostas que os parlamentares estão relegando para o arquivamento ao final da legislatura.

As matérias aprovadas pelo Plenário são a quarta maior frequência dos resultados, com 13,5%. Essas são matérias majoritariamente de origem da Câmara, com 50 PLC e 12 ECD/SCD, sendo somente quatro matérias de origem do Senado, com três PLS e um PRS. A título de comparação, entre os espaços de decisões, as matérias que são aprovadas por poder terminativo são 148 PLS e 17 PLC. Percebe-se que há uma distinção sobre o processo na tomada de decisão: matérias de origem do Senado possuem maior incidência do uso do poder terminativo, e as de origem da Câmara são majoritariamente decididas em Plenário. Tal ponto pode estar justificado na fase de tramitação no sistema de *navette* (Rubiatti, 2017b), pois os projetos da Câmara estão no Senado como casa revisora, e os projetos do Senado estão na Casa como casa de origem. Somado a isso, o Regimento Interno do Senado Federal limita o uso do poder terminativo nos projetos em revisão apenas para aqueles que tiveram decisão conclusiva na Câmara dos Deputados, limitando a possibilidade de sua utilização aos projetos do Executivo, de deputados federais e de outros agentes com poder de iniciativa — com exceção dos próprios senadores.

As matérias rejeitadas por comissões em decisão terminativa e não terminativa são as últimas frequências analisadas, com 9,8% do total. São matérias que podem estar representando dois pontos: 1) rejeição de matérias de fato; ou 2) contraposição a indicação de parecer feito pela CDH por outra comissão. Por fim, tem-se somente uma matéria retirada pelo autor, sendo uma decisão individual do próprio proposito.

Para conferir se as decisões do Senado estão em consonância com o que foi indicado no parecer da CDH, foi necessário observar dentro de cada categoria da Tabela 5 a tramitação dessas matérias e identificar se foi acatada ou não a decisão da comissão. Para isso, foi analisada a tramitação completa dos projetos até a decisão final no Senado. Na análise dos resultados indicados pela CDH no Plenário do Senado, adotou-se o critério de poder positivo das comissões de Freitas (2016), que seria a capacidade de aprovar e alterar os projetos. A seguir, serão considerados dois pontos: 1) se o projeto recebe emendas em outras comissões, sem rejeitar as propostas pela CDH, o resultado é positivo; e 2) se o projeto é aprovado sem modificações na CDH e recebe emendas aditivas¹² em outras comissões, o resultado também é positivo para a CDH. Caso seja observada rejeição do parecer da CDH, o resultado é negativo.

Esses critérios são adotados, pois a adição de emendas em outras instâncias pode visar o melhoramento da política, inclusive com a possibilidade de a CDH aprovar matérias sem alterá-las esperando que outra comissão o faça, talvez até com o uso do poder terminativo. Sendo assim, é um mecanismo da comissão para acelerar a deliberação na outra comissão.

A Tabela 6 apresenta a análise dos resultados no Senado com as indicações feitas pela CDH. Ela divide os resultados em terminativo para a CDH e não terminativo para a CDH,

¹²Foram consideradas emendas aditivas aquelas que visam adicionar conteúdo à proposta, sem alterar sua ementa atual. Emendas modificativas são consideradas contrárias à decisão da comissão, pois modificam o que foi feito na CDH.

Tabela 6 – Comparação entre os resultados indicados na CDH e os resultados no Senado (2005-2018)

Resultados	N-absoluto	Terminativo CDH	Não terminativo da CDH	Situação para CDH
Aprovada por comissão em decisão terminativa	165	83	78 4	Positivo Negativo
Arquivada ao final da legislatura	138	3	38 97	Positivo Negativo
Aprovada pelo Plenário	66	1	61 4	Positivo Negativo
Rejeitada por comissão em decisão terminativa	33	8	15 10	Positivo Negativo
Rejeitada por comissão em decisão não terminativa	15	0	13 2	Positivo Negativo
Tramitando	71	1	70 0	Indefinido Indefinido
Totais	488*	96	392	—

Fonte: elaboração própria (2024) a partir do *site* do Senado Federal.

Nota:

* Foi retirado o resultado da categoria “Retirado pelo autor”, da Tabela 5, pois não se encaixa na análise dessa tabela.

verificando dentro de cada proposta se o resultado é positivo ou negativo para o que foi indicado pela comissão. Ou seja, é a comparação entre a Tabela 3 e a Tabela 5. A partir da relação entre os resultados indicados pela CDH com o Senado e com o parecer terminativo e não terminativo, calcula-se a taxa de sucesso do parecer da comissão.

Assim, na Tabela 6, quando agregado o valor positivo das matérias sem poder terminativo, encontra-se que 63,7% (205 matérias) tiveram o seu parecer mantido. As decisões contrárias às indicadas pela CDH representam 36,3% (117 matérias) dos resultados. Quando verificado o poder terminativo delegado à comissão, nota-se que 94,8% (91 matérias) dos resultados são aceitos no Senado, e 5,2% (5 matérias) recebem interposição de recurso e alteram o *status* das matérias. Juntando as decisões por poder terminativo e não terminativo com os resultados que receberam na sua tramitação no Senado, encontra-se uma taxa de sucesso de 71,0% (296 matérias) que tiveram o parecer da CDH aceito no Senado Federal, restando 29,0% (121 matérias) que tiveram resultados contrários ao indicado pela CDH.

Sobre os resultados negativos para a CDH, ressalta-se que, dentro das 121 matérias, 100 (82,6%) foram arquivadas por força do regimento interno¹³, após passar uma legislatura sem decisão, sendo somente 21 (17,4%) as matérias com alterações e rejeições feitas pelo Senado contrárias às indicações da CDH. Para ficar mais claro, das 489 indicações que a CDH emitiu, somente 21 (4,3% do total) destas tiveram resultado negativo pelo Senado de fato.

A partir da análise dos dados da Tabela 6, fica nítido que, majoritariamente, o trabalho legislativo da CDH do Senado é aceito pelos seus pares na Casa: a taxa de sucesso da comissão é de 71,0%; os resultados que contrariaram as indicações da comissão representam 4,3% do total de matérias que tramitaram na comissão; e a maior frequência de resultados negativos é pelo arquivamento por força regimental, que é um poder negativo de baixo custo (Rubiatti, 2017b).

¹³O arquivamento por força do regimento ocorre quando uma matéria passa mais de uma legislatura sem decisão na Casa. Para que uma matéria seja retirada desse arquivamento, é necessário somente que o parlamentar solicite sua reabertura na próxima sessão legislativa; porém, se essa matéria não for votada na nova legislatura, a matéria fica arquivada definitivamente.

6 Conclusões e considerações finais

Este trabalho teve como objetivo responder à pergunta de pesquisa: qual é a taxa de sucesso dos pareceres aprovados na CDH do Senado Federal? Com base em um estudo de caso fundamentado na força do bicameralismo brasileiro (Rubatti, 2017b) e na importância regimental da comissão e da temática social — que engloba os Direitos Humanos — no Legislativo brasileiro (Araújo, 2008), investigou-se a atuação da CDH e do Senado em duas fases: 1) análise deliberativa interna e nos postos-chave dentro da comissão; e 2) resultado final recebido no Senado Federal.

Referente à investigação interna da CDH, notou-se que o processo deliberativo interno é controlado a partir dos postos-chave: presidentes e relatores. O PT ocupa a cadeira de presidente da comissão em 71,4% do período analisado, dividindo essa ocupação com o PDT. Ressalta-se que esse posto possui o poder discricionário de formular a agenda da comissão e designar os relatores das matérias (Aguiar, 2013), sendo o cargo principal da comissão. A partir disso, foi identificado o controle das relatorias da comissão, verificando-se que quase metade de todos os relatórios com o parecer aprovado teve como relator um membro do PT. Esse ponto reforça o controle de agenda da comissão e o poder discricionário do presidente da comissão. Também se ressalta que a comissão demonstra poder positivo (Freitas, 2016), com aprovações e alterações por emendas e substitutivos sendo superiores a 80% das indicações aprovadas na CDH.

Observa-se também que as coalizões governamentais possuem traços específicos de atuação dentro da CDH. A representação das coalizões foi majoritária nos governos Lula II e Dilma I e II. O governo Lula I não obteve controle da agenda da comissão, devido ao fato de o posto de presidente da comissão ser do PDT, e esse partido, naquele momento, distribuir as relatorias para partidos de centro-direita e direita. O governo Temer teve a menor taxa registrada de controle de agenda na comissão: nesse caso, a presidência da CDH estava nas mãos do PT. Isso pode significar que: 1) a comissão não era de interesse desse governo; ou 2) a comissão assumiu papel oposicionista ao governo, controlando agenda e relatorias. Importante destacar que as taxas de controle de agenda na comissão são majoritárias quando presidência da comissão e coalizão estão juntas.

A partir da análise interna da atuação da comissão, dois pontos se destacam: 1) controle partidário dos postos-chave da comissão; e 2) controle das coalizões governamentais nas relatorias das matérias.

Na segunda parte desse trabalho, foi identificado se o trabalho legislativo da CDH é aceito ou não no Senado Federal. Para isso, todas as matérias com o parecer aprovado na comissão na tramitação no Senado foram analisadas individualmente. Identificou-se que 71,0% dos resultados no Senado coincidiam com o que apontava a comissão. Quando verificados resultados negativos para a comissão, grande parte deles foi feito por uma forma de “não decisão” de baixo custo — arquivamento pelo regimento —, restando, de fato, como pontos contrários ao que a CDH indicou, 4,3% das matérias.

Esses resultados são importantes para demonstrar que estar em uma comissão possibilita ganhos parlamentares, corroborando o que a literatura recente demonstra acerca de uma descentralização deliberativa e decisional para as comissões (Almeida, 2019; Rubatti, 2020). Importante destacar que esses trabalhos analisam a Câmara e o Senado e seus sistemas de comissões como um todo. Já o estudo de caso feito neste trabalho permitiu maior profundidade na análise dos dados, verificando o processo do começo ao fim, da comissão ao Plenário. Conseguiu-se, assim, demonstrar a taxa de sucesso da comissão, que é expressivamente alta.

Este artigo apresenta um avanço nos estudos sobre o Legislativo e sobre suas comissões, pois demonstra que estar em uma comissão possibilita ganhos aos parlamentares e que esses ganhos são potencializados se o parlamentar for do partido do presidente da comissão e se este estiver na coalizão.

Como possibilidade futura de agenda, sugere-se realizar estudos comparativos entre as comissões do Senado e da Câmara, para verificar se há semelhanças e distinções entre as taxas de sucesso das comissões. Também resta saber como a Câmara dos Deputados analisa

as matérias de origem do Senado, como são recebidas e como se encontram essas matérias que foram deliberadas pela CDH. Para o Senado, há estudos sobre sua atuação como casa revisora (Araújo, 2014; Rubiatti, 2017b, 2018), mas ainda não há sobre a Câmara como revisora do Senado. Em suma, a inovação deste artigo é demonstrar como o trabalho legislativo de uma comissão é recebido após o trabalho comissional. Os dados apontam que estar em uma comissão é vantajoso ao parlamentar, pois o trabalho legislativo da comissão — mesmo com uma posição possivelmente extremada — é aceito pelos seus pares dentro da Casa legislativa, representando sucesso de agenda.

Referências

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1998. Citada 1 vez na página 6.
- AGUIAR, O. O. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, v. 12, n. 12, p. 137–152, 2013. DOI: [10.51206/e-legis.v12i12.148](https://doi.org/10.51206/e-legis.v12i12.148). Citada 5 vezes nas páginas 9, 11 e 19.
- ALBALA, A.; COUTO, L.; LOPES, A.; LIVRAMENTO, B. Uma Câmara só para carimbar?: produção legislativa do Senado brasileiro. **Revista Política Hoje**, v. 30, n. 2, 2021. DOI: [10.51359/1808-8708.2021.255992](https://doi.org/10.51359/1808-8708.2021.255992). Citada 4 vezes nas páginas 5, 8 e 9.
- ALMEIDA, A. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. Citada 14 vezes nas páginas 5, 7, 8, 9, 16, 17 e 19.
- AMARAL, A. R. V. P. O parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa – o papel das comissões em perspectiva comparada. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João (org.). **Para além das urnas**: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. Citada 4 vezes nas páginas 6, 7 e 16.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. Citada 1 vez na página 6.
- ARAÚJO, P. M. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, L. B. (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte**. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. Citada 2 vezes nas páginas 5 e 19.
- ARAÚJO, P. M. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, p. 67–95, 2014. DOI: [10.1590/S0104-62762014000100004](https://doi.org/10.1590/S0104-62762014000100004). Citada 1 vez na página 20.
- BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal (RISF)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 2 jan. 2024. Citada 2 vezes nas páginas 5 e 11.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2001. Citada 1 vez na página 6.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Reforma política**: lições da história recente. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2006. Citada 1 vez na página 6.
- FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro, RJ: Konrad Adenauer Stiftung, 2016. Citada 15 vezes nas páginas 5, 7, 8, 10, 11, 13, 15, 17 e 19.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Plenarium**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, 2004. Citada 2 vezes nas páginas 6 e 7.
- LINZ, J.; VALENZUELA, A. (comp). **Las crisis del presidencialismo**. Madrid: Alianza Editorial, 1997. Citada 1 vez na página 6.
- MAINWARING, S. Multipartidarism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (ed.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 55–109. Citada 1 vez na página 6.
- PEREIRA, F. S.; RUBIATTI, B. C. Partidos e coalizões na produção legislativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal (2005-2018). In: DOLANDELI, Rodrigo; RUBIATTI, Bruno de Castro (org.). **Partidos e instituições políticas no Brasil contemporâneo**. Ponta Grossa, PR: Atena, 2023. Citada 1 vez na página 7.
- RUBIATTI, B. C. Organização interna das Casas Legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária?. In: MENEZES, M.; JOHAS, B.; PEREZ, O. (org.). **Instituições políticas e sociedade civil**. Teresina, PI: EDUFPI, 2017a. p. 201–237. Citada 3 vezes nas páginas 8, 12 e 13.

- RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, p. 35–74, 2017b. DOI: 10.1590/0103-335220172302. Citada 9 vezes nas páginas 5, 8, 12, 17, 18, 19 e 20.
- RUBIATTI, B. C. O Senado frente as propostas da Câmara dos Deputados no bicameralismo brasileiro. **Revista Debates**, v. 12, n. 2, 2018. Citada 1 vez na página 20.
- RUBIATTI, B. C. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 75, e005, 2020. DOI: 10.1590/1678-987320287505. Citada 11 vezes nas páginas 5, 7, 8, 16, 17 e 19.
- RUBIATTI, B. C. O novo governo Lula e os desafios para a construção de apoio no Senado. In: INÁCIO, Magna (org.). **Presidente, gabinete e burocracias**: o que a nova administração Lula precisa saber. São Paulo, SP: HUCITEC, 2023. Citada 1 vez na página 5.
- RUBIATTI, B. C.; SILVA, J. N. A. S. A produção legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado. **Rev. FSA**, Teresina, PI, v. 17, n. 8, p. 69–97, 2020. Citada 1 vez na página 9.
- SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados — Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 237–264, 2002. DOI: 10.1590/S0011-52582002000200003. Citada 1 vez na página 6.
- SANTOS, F. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro, RJ: Editora UFMG, IUPERJ, 2003. Citada 1 vez na página 6.
- SANTOS, F. Governos de coalizão no sistema presidencial sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2006. Citada 1 vez na página 6.
- SILVA, J. N. A. S. A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição (2005-2018). **CAOS — Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 2, n. 23, p. 79–112, 2019. DOI: 10.46906/caos.n23.48175.p79-112. Citada 1 vez na página 9.
- SILVA, J. N. A. S. Coalizão e oposição na CDH do Senado Federal (2005-2018). In: SEMINÁRIO DISCENTE DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFPR – DESIGUALDADE E CIÊNCIA POLÍTICA, 2021, Universidade Federal do Paraná. **Anais** [...]. Curitiba, PR: Universidade Federal do Paraná, 2021. p. 1.016–1.047. Citada 1 vez na página 9.
- SILVA, J. N. A. S.; RUBIATTI, B. C. Quem relata?: o perfil dos relatores na CDH do Senado Federal (2005-2018). In: SIMPÓSIO INTERDISCIPLINAR SOBRE O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E XI JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, Câmara dos Deputados. **Anais** [...]. Brasília, DF: Editora Metrics, 2021. p. 433–451. Citada 1 vez na página 9.
- SILVA, J. N. A. S.; RUBIATTI, B. C. Composição e perfil político dos senadores titulares da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal (2003-2018). In: DOLANDEL, Rodrigo; RUBIATTI, Bruno de Castro (org.). **Partidos e instituições políticas no Brasil contemporâneo**. Ponta Grossa, PR: Atena, 2023. Citada 1 vez na página 7.
- SILVA, R. E. S.; SILVA, M. D. L. Composição da Comissão de Seguridade Social e Família (CSFF) da Câmara dos Deputados (1999-2018). In: DOLANDEL, Rodrigo; RUBIATTI, Bruno de Castro (org.). **Partidos e instituições políticas no Brasil contemporâneo**. Ponta Grossa, PR: Atena, 2023. Citada 1 vez na página 7.
- VASQUEZ, V.; MAGALHÃES, B. O. O partido do presidente do Brasil no Legislativo: centralização de trabalho nas comissões permanentes. **Opinião Pública**, v. 29, n. 2, p. 505–527, 2023. DOI: 10.1590/1807-01912023292505. Citada 5 vezes nas páginas 5 e 7.
- VASQUEZ, V. L. **Comissões**: o poder do Legislativo. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2020. Citada 6 vezes nas páginas 5, 7, 11 e 14.

Contribuições dos autores

Os autores tiveram contribuições iguais para a elaboração deste trabalho.