

Centro de Tecnologia e Sociedade - CTS

Congresso em Números 2018

Relatório de Atividades do Congresso Nacional
(Bimestre Fev-Mar)

Sumário

Apresentação	3
Conjuntura no Legislativo	6
Produção legislativa (fevereiro/março 2018)	8
Proposições aprovadas pelo Plenário da Câmara	9
Proposições apresentadas pela Câmara dos Deputados	12
Presença dos parlamentares (fevereiro/março 2018)	17
Indicador de apoio ao Governo (fevereiro/março 2018)	20

Equipe

ESCOLA DE DIREITO

Pablo Cerdeira
*Coordenador do Centro de Tecnologia e
Sociedade (CTS)*

Fábio Vasconcellos
*Coordenador Adjunto do Centro de
Tecnologia e Sociedade (CTS)*

Rogério Sganzerla
*Coordenador do Projeto Congresso em
Números*

Brenda Cunha
Pesquisadora

ESCOLA DE MATEMÁTICA APLICADA

João Carabetta
Pesquisador

Alifer Sales
Pesquisador

Fernanda Scovino
Pesquisadora

Apresentação

O Projeto Congresso em Números da FGV Direito Rio iniciou suas atividades em 2017 concentrando esforços na identificação, organização e estruturação das bases de dados disponíveis da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A partir disso, foi elaborado o primeiro estudo analítico da Câmara dos Deputados daquele ano, focando em quatro tópicos: a) conjuntura política; b) proposições; c) presença dos deputados; d) indicador de apoio ao Governo¹.

Agora, apresentamos o primeiro *Relatório Bimestral de Atividades do Congresso Nacional*, que tem como objetivo oferecer uma análise quantitativa e continuada dos tópicos mencionados ao longo de todo o ano legislativo. Com isso, buscamos contribuir para o acompanhamento sistemático e atualizado das atividades do Congresso, dos congressistas e da produção legislativa. Neste primeiro número, os dados tiveram como recorte temporal os meses de fevereiro e março de 2018².

Nos próximos meses, vamos apresentar os primeiros resultados dos *Estudos Avançados da Produção Jurídica no Congresso Nacional*, que consistem em análises temáticas de normas apreciadas e aprovadas pelo Legislativo, com efeitos sobre a aplicação do direito em vários setores da sociedade.

Para a confecção deste Relatório, foram utilizados os dados provenientes da API versão 1³, fornecidas pela Câmara dos Deputados através do sistema “Dados Abertos”. As classificações têm como base seis tipos de proposições: i) Proposta de Emenda à Constituição (PEC)⁴, ii) Projeto de Lei Complementar

¹ Esta produção está em impressão e estará disponível fisicamente e também no Repositório digital da FGV em junho de 2018 através do link: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/>

² Os relatórios não consideram os meses de recesso parlamentar.

³ API versão 1 <http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-legislativo>

⁴ **Proposta de Emenda à Constituição (PEC)**: Proposição legislativa destinada a propor alterações ao texto constitucional vigente (Fonte: Glossário do Portal da Câmara dos Deputados). CFRB/1988, Art. 60; RICD, Art. 201.

(PLP)⁵, iii) Projeto de Lei (PL)⁶, iv) Medida Provisória (MPV)⁷, v) Projeto de Lei de Conversão (PLV)⁸ e vi) Projeto de Decreto Legislativo (PDC)⁹. Essas proposições foram selecionadas porque representam os principais tipos de alteração legal e supralegal promovidas pela Câmara no ordenamento jurídico brasileiro¹⁰. Além da análise por tipo, apresentamos dados segundo seu status no período analisado, agregados em cinco situações: a) aprovada somente na Câmara; b) aprovada no Senado; c) aprovada na Câmara, Senado e Presidência, d) arquivada; e) em tramitação; f) pronta para pauta¹¹.

Na primeira seção deste relatório, temos um quadro geral do que foi apreciado no Plenário da Câmara no primeiro bimestre legislativo de 2018. Em seguida, selecionamos os principais acontecimentos políticos ocorridos no período que, direta ou indiretamente, ajudam a compreender o momento em que as

⁵ **Projeto de Lei Complementar (PLP):** Proposição destinada a regulamentar dispositivo da Constituição, quando este não é autoaplicável. Para sua aprovação é necessária a maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara dos Deputados. Também são exigidos dois turnos de discussão e votação (Fonte: Glossário do Portal da Câmara dos Deputados). RICD, Art. 109.

⁶ **Projeto de Lei (PL):** Espécie de proposição destinada a regular matéria inserida na competência normativa da União e pertinente às atribuições do Congresso Nacional, sujeitando-se, após aprovada, à sanção ou ao veto presidencial (Fonte: Glossário do Portal da Câmara dos Deputados). RICD, Art. 109, I.

⁷ **Medida provisória (MPV):** Ato normativo de iniciativa exclusiva do Presidente da República, com força de lei, que pode ser expedido em caso de urgência e relevância. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei (Fonte: Glossário do Portal da Câmara dos Deputados). CFRB/Art. 62.

⁸ **Projeto de Lei de Conversão (PLV):** Espécie de proposição que abriga qualquer alteração proposta a texto de Medida Provisória em apreciação (Fonte: Glossário do Portal da Câmara dos Deputados). CFRB/1988, art. 62, § 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

⁹ **Projeto de Decreto Legislativo (PDC):** Destina-se a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República (RICD, Art. 109, II). Podem tratar de aprovação de atos internacionais; aprovação ou rejeição de concessões ou renovações de concessões para exploração de serviços de radiodifusão; autorização para que o Presidente da República se ausente do País; relações jurídicas decorrentes de perda de eficácia de medida provisória; atos praticados na vigência de medida provisória; indicação de autoridade ao TCU; plebiscito ou referendo; programa monetário e sustação de atos normativos do Poder Executivo (Fonte: Glossário do Portal da Câmara dos Deputados).

¹⁰ Para mais informações sobre a metodologia de classificação, consultar o estudo publicado pelo Congresso em Números em 2018 sobre "A produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017", disponível no repositório digital da FGV através do link: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/>

¹¹ Elaboramos essas classificações a partir das 55 "situações" apresentadas na versão 1 da API da Câmara dos Deputados. Aprimoramos as classificações apresentadas em 2017. Numa versão mais detalhada, as classificações contêm aquelas em tramitação, prontas para pauta, arquivadas e aprovadas, sendo esta última subdividida em aprovadas somente na Câmara ou Senado (aguardando a outra Casa), aprovada em ambas as Casas (aguardando Presidente de República) e sancionada.

proposições foram analisadas e votadas pelo legislativo. A segunda seção é voltada para a produção legislativa da Câmara, com o exame do quantitativo das proposições apreciadas nos meses de fevereiro e março. Com o intuito de enriquecer o estudo, comparamos os dados com o mesmo período de legislaturas anteriores. O relatório conclui com os dados sobre o percentual de comparecimento dos deputados no bimestre e o indicador de apoio agregado da Câmara às proposições de interesse do Executivo.

Boa leitura.

Conjuntura no Legislativo

O Plenário da Câmara dos Deputados se concentrou, nos meses de fevereiro e março, na votação de Projetos de Decreto Legislativo (PDC), de autoria da própria Câmara. Esses projetos não precisam de sanção presidencial para virar norma jurídica. Por meio dos PDCs, foram assinados acordos internacionais de cooperação jurídica, de serviços aéreos, entre outros.

Dos 26 PDCs apreciados em Plenário, apenas um não tratou de acordos internacionais: o [PDC 886/2018](#) foi o único a ser [transformado em norma jurídica](#) no período. A partir dele, o Congresso aprovou, no dia 16 de fevereiro de 2018, o [decreto](#) presidencial que determinava a intervenção na área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro.

A intervenção federal interferiu diretamente na pauta de deliberações do Congresso, tendo em vista que alterações no texto constitucional são proibidas pela Constituição enquanto durar esse ato¹². Devido ao seu impacto político, o PDC 886 foi uma das proposições mais relevantes apreciadas pelo legislativo entre fevereiro e março¹³.

Com a aprovação do decreto na Câmara, em 20 de fevereiro, [99 PECs que estavam prontas para pauta foram suspensas](#), incluindo a reforma da Previdência, que foi retirada de pauta pelo Executivo. Outros exemplos são a [PEC da Mulher](#), que estava incluída na ordem do dia, e que propõe estabelecimento de uma cota das cadeiras da Câmara para mulheres; e a [PEC da Licença Maternidade](#), que amplia o prazo de licença maternidade em caso de parto prematuro¹⁴.

¹² CRFB/1988, Art. 60, § 1º: A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

¹³ Desde a promulgação da Constituição de 1988, esta foi a primeira vez que uma intervenção federal foi autorizada no país.

¹⁴ Esta PEC sofreu uma alteração na sua redação original através do substitutivo apresentado na Comissão Especial pelo Relator Jorge Tadeu Mudalen, acrescentando duas modificações no ordenamento jurídico. A primeira no inciso III do art. 1º da CRFB/1988, protegendo a dignidade da pessoa humana desde a concepção, bem como o caput do art. 5º, garantindo a inviolabilidade da vida desde a concepção. Após algumas questões e debates acerca da legalidade dessas alterações quanto à matéria da proposta, ele está novamente na Comissão Especial e aguardando votação Pronta para Pauta.

Além dos PDCs, o Plenário da Câmara aprovou, entre os meses fevereiro e março, uma Medida Provisória (MPV) e dois Projetos de Conversão (PLV). Os três foram transformados em leis, estabelecendo políticas econômicas nas áreas financeira e tributária. Outros seis Projetos de Lei foram transformados em normas jurídicas, sendo quatro deles de autoria de deputados e os outros dois por um senador e pelo presidente da República.

Além do PDC da intervenção federal no Rio de Janeiro e seu impacto nos trabalhos do Legislativo, o primeiro bimestre de 2018 foi marcado também pela tentativa do Poder Executivo de dar continuidade às proposições da agenda econômica. Na abertura dos trabalhos do Congresso, em 05 de fevereiro, o presidente Michel Temer [anunciou](#) como prioridade a aprovação da reforma tributária no Congresso. Essa reforma se somaria à agenda econômica, composta por matérias aprovadas entre 2016 e 2017, como a [reforma trabalhista](#), a [lei da terceirização](#) e do [novo teto dos gastos públicos](#).

Entre fevereiro e março, uma das alterações mais importantes na pauta do governo foi a retirada da reforma da Previdência do processo de análise e votação. Após o fracasso do Executivo em votá-la em 2017, o governo, o presidente da Câmara e as lideranças da coalizão governista acordaram em adiar a votação para 19 de fevereiro. Contudo, dias antes, em 16 de fevereiro, foi assinado o decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro, com vigência prevista até 31 de dezembro, o que inviabilizou a votação da PEC.

Após a retirada de pauta da reforma da previdência, [o governo e o presidente da Câmara anunciaram uma nova pauta econômica](#). As propostas apoiadas pelas duas autoridades coincidiam em diversos pontos. O presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), destacou 14 projetos de lei para serem votados este ano, entre eles: a [privatização da Eletrobrás](#), a [regulamentação das agências reguladoras](#), o [depósito voluntário](#), o [distrato](#), a autonomia do Banco Central, entre outros. O governo, por sua vez, definiu 15 propostas prioritárias, concentrando esforços naquelas que podem render recursos para a União, como a [privatização da Eletrobrás](#), a extinção do fundo soberano e a [redução da desoneração da folha de pagamento das empresas](#). A

privatização da Eletrobrás, contudo, é a proposta que tem enfrentado mais resistências dentro e fora da coalizão do governo na Câmara.

A tentativa do Executivo de editar a [MPV 814/2017](#), alterando a [Lei nº 10.848/2004](#) que proíbe a privatização da Eletrobrás, acabou gerando tensões entre os três poderes. Esta MPV, editada em 29 de dezembro de 2017, revogou o artigo 31 da Lei 10.848, excluindo a Eletrobrás e suas subsidiárias¹⁵ do Programa Nacional de Desestatização. A medida, contudo, foi inicialmente suspensa pela Justiça Federal por liminar proferida em uma Ação Popular, que declarou a inconstitucionalidade do inciso I do art. 3º da MPV.

O presidente da Câmara, Rodrigo Maia, interpretou a liminar como uma interferência indevida do [Judiciário sobre o Executivo](#). Maia também se posicionou contrário à MPV. Para ele, as alterações propostas pelo presidente deveriam ter sido apresentadas via Projeto de Lei, o que ocorreu somente no dia 22 de fevereiro. Antes, porém, em 02 de fevereiro, a liminar que impedia a privatização da Eletrobrás foi cassada em [decisão monocrática](#) proferida pelo ministro Alexandre de Moraes nos autos da [Reclamação nº 29477](#), proposta pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Na Câmara, a oposição conseguiu, por meio do uso protelatório de recursos regimentais, adiar a instalação da Comissão Especial responsável pela análise do [Projeto de Lei 9.463/2018](#) de autoria do Poder Executivo. Até o fechamento deste relatório, a proposta aguardava parecer do relator.

Produção legislativa (fevereiro/março 2018)

Nesta seção, analisamos alguns aspectos relacionados à produção legislativa do Congresso Nacional, tendo como parâmetro a base de dados fornecida pela Câmara dos Deputados, com foco nos meses de fevereiro e março de 2018. Apresentamos dados gerais sobre as proposições apreciadas pelo

¹⁵ Furnas, Companhia Hidroelétrica do São Francisco, Eletronorte, Eletrosul e Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica

Plenário da Câmara, conforme o recorte deste trabalho: PL, PEC, PLP, PDC, MPV, PLV. Com isso, apontamos os temas mais legislados, as principais matérias aprovadas e seu impacto político e/ou social.

Em seguida, passamos para uma abordagem mais quantitativa referente ao processo legislativo. Sem fugir do nosso recorte temporal, recorreremos à análise histórica das proposições apresentadas a fim de obtermos parâmetros para uma avaliação mais apurada e contextualizada desse aspecto da atividade parlamentar. Para fecharmos esta seção, verificamos em quais situações se encontram as proposições apresentadas nessa legislatura.

Proposições aprovadas pelo Plenário da Câmara

O Plenário da Câmara dos Deputados apreciou em fevereiro e março deste ano 16 Projetos de Lei, 26 Projetos de Decreto Legislativo, uma Medida Provisória e dois PLVs, totalizando 45 proposições. Desse total, 33 foram encaminhadas para o Senado Federal, dez foram transformadas em norma jurídica, e duas retornaram ao Senado Federal. Não houve apreciação de PECs ou PLPs. Na tabela 01, mostramos quais dessas proposições deram origem às normas jurídicas aprovadas.

Tabela 01 - Proposições transformadas em norma jurídica nos meses de fevereiro e março de 2018 em razão da autoria

Autoria	PL	MPV	PLV	PDC	Total
Câmara do Deputados	4	-	-	1	5
Senado Federal	1	-	-	-	1
Poder Executivo	1	1	2	-	4
Total	6	1	2	1	10

Nas tabelas 02 e 03, apresentamos os temas abordados nas proposições apreciadas pelo Plenário da Câmara. Do conjunto de proposições, é importante ressaltar algumas modificações realizadas no ordenamento jurídico brasileiro. Na

área da segurança pública, a Lei 13.654/2018 alterou os arts. 155 e 157 do Código Penal, qualificando a pena do crime de furto e roubo quando envolvam explosivos, bem como aumentando a pena de roubo em caso de lesão corporal grave (7 a 18 anos) e morte (20 a 30 anos), e também a agravante em caso de emprego de arma de fogo (de 1/3 para 2/3). Além disso, alterou a Lei 7.102/1983, que regula a segurança dos estabelecimentos financeiros, a instalação de equipamentos que inutilizem as cédulas de moeda corrente depositadas no interior dos caixas eletrônicos em caso de arrombamento, movimento brusco ou alta temperatura.

Tabela 02 - Projetos de Decreto Legislativo aprovados pelo Plenário da Câmara nos meses de fevereiro e março de 2018

Área	ATOS INTERNACIONAIS	
	Temas	Proposições
Acordo	Serviços aéreos	<u>PDC 570/16</u> , <u>PDC 559/16</u> , <u>PDC 574/16</u> , <u>PDC 603/17</u> , <u>PDC 569/16</u> , <u>PDC 643/17</u>
	Livre comércio	<u>PDC 775/17</u>
	Infraestrutura	<u>PDC 709/17</u>
	Previdência	<u>PDC 487/16</u>
Acordo de cooperação	Execução Penal , Transferência de presos	<u>PDC 572/16</u> , <u>PDC 555/16</u> , <u>PDC 735/17</u> , <u>PDC 339/16</u>
	Civil	<u>PDC 253/15</u>
	Assistência administrativa, Legislação aduaneira	<u>PDC 544/16</u> , <u>PDC 708/17</u> , <u>PDC 729/17</u>
	Defesa	<u>PDC 394/16</u> , <u>PDC 626/17</u> , <u>PDC 712/17</u>
	Intercâmbio de informações tributárias	<u>PDC 548/16</u>
	Investimento	<u>PDC 813/17</u>
Convenção	Técnica	<u>PDC 252/15</u>
	Investimento	<u>PDC 389/16</u>
	Organização marítima internacional	<u>PDC 522/16</u>

Nota: as classificações em temas foram retiradas de uma lista de "assuntos" do Senado Federal (Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>, aba "Pesquisa Avançada", Lista "Assunto").

Tabela 03 - Proposições aprovadas pelo Plenário da Câmara nos meses de fevereiro e março de 2018

Área	Temas	Proposições
Intervenção Federal	Segurança pública	<u>PDC 886/18</u>
Social	Comunicação	<u>PL 595/03*</u> (Lei 13.644/2018)
	Educação	<u>PL 2350/15</u> , <u>PL 3042/15</u>
	Violência contra a mulher, Proteção à criança	<u>PL 7874/17</u> , <u>PL 5000/16</u>
	Saúde	<u>PL 8470/17</u> , <u>PL 9468/18</u>
	Trabalho, Regulamentação de exercício profissional	<u>PL 2332/15</u>
Econômico	Agricultura	<u>PL 3859/15</u>
	Política econômica, Sistema financeiro, Tributação	<u>MPV 801/17*</u> (Lei 13.631/2018), <u>PLV 1/18*</u> (Lei 13.363/2018), <u>PLV 2/18*</u> (Lei 13.630/2018)
	Viação e transporte, Mobilidade urbana	<u>PL 5587/16*</u> (Lei 13.640/2018)
Administração pública	Órgãos públicos	<u>PL 5275/16*</u> (Lei 13.635/2018), <u>PL 6087/16</u>
Jurídico	Segurança pública	<u>PL 1530/15</u>
	Direito penal e processual penal	<u>PL 5452/16</u> , <u>PL 9160/17*</u> (Lei 13.654/2018)
Honorífico	Direitos humanos	<u>PL 9357/17*</u> (Lei 13.646/2018)

Nota: as classificações em temas foram retiradas de uma lista de “assuntos” do Senado Federal (Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>, aba “Pesquisa Avançada”, Lista “Assunto”).

Legenda: proposições transformadas em norma jurídica (*).

No dia 07 de março, em virtude da Semana da Mulher, foram aprovadas pelo Plenário projetos prioritários da bancada feminina na Câmara dos Deputados, quais sejam: o PL 2350/2015, a fim de assegurar os direitos educacionais às gestantes; o PL 7874/2017, que dispõe sobre a perda do poder familiar em caso de feminicídio, de lesões gravíssimas e abuso sexual contra filhos; o PL 8470/2017, que acrescenta o art. 4º- A à Lei nº 12.732/2012, para estabelecer a notificação e o registro compulsório de agravos e eventos em saúde relacionados às neoplasias; o PL 2332/2015, que regulamenta a profissão de esteticista, cosmetólogo e técnico em estética; e o PL 5452/2016, que acrescenta os arts. 218-C e 225-A ao Código Penal, para tipificar o crime de divulgação de cena de estupro e prever causa de aumento de pena para o crime de estupro cometido por duas ou mais pessoas. Desses, somente o PL 2332/2015 foi transformado em

norma jurídica, através da Lei 13.643/2018. O restante foi enviado ao Senado Federal para análise.

Por fim, três Medidas Provisórias, sendo duas em forma de Projeto de Lei de Conversão, foram transformadas em norma jurídica, todas na área econômica. Primeiro, a MPV 801/2017, que trata da renegociação dos débitos pendentes do Refis Rural. Já a MPV 802/2017, dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Foi transformada em norma jurídica ainda a MPV 803/2017 altera a Medida Provisória nº 793/2017, que instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Proposições apresentadas pela Câmara dos Deputados

Como é de conhecimento no campo de estudos legislativos, os Projetos de Lei correspondem à parcela predominante do conjunto das proposições apresentadas na Câmara dos Deputados. O gráfico abaixo mostra a quantidade de proposições apresentadas mensalmente na atual legislatura (55ª) da Câmara dos Deputados. As colunas no gráfico representam cada um dos meses incluídos no intervalo de tempo que vai do início da abertura dos trabalhos legislativos, em 02 de fevereiro de 2015, até 31 de março de 2018. Neles, podemos verificar a tendência no quantitativo de apresentações de Projetos de Lei (gráfico 01) e de um conjunto de proposições - PEC, PLP, MPV, PLV, PDC (gráfico 02) - durante toda a legislatura até a presente data.

Gráfico 01 - Quantidade de Projetos de Lei (PLs) apresentados mensalmente na 55ª Legislatura até os meses de fevereiro e março de 2018

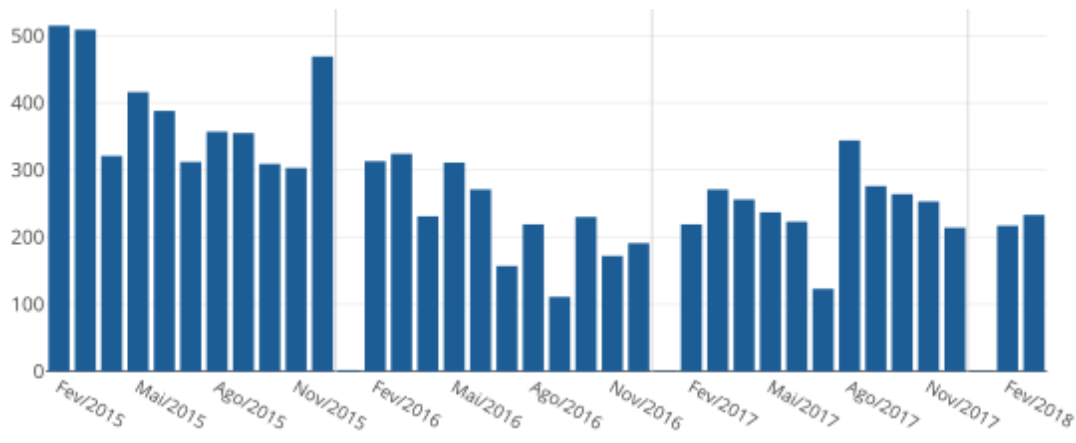
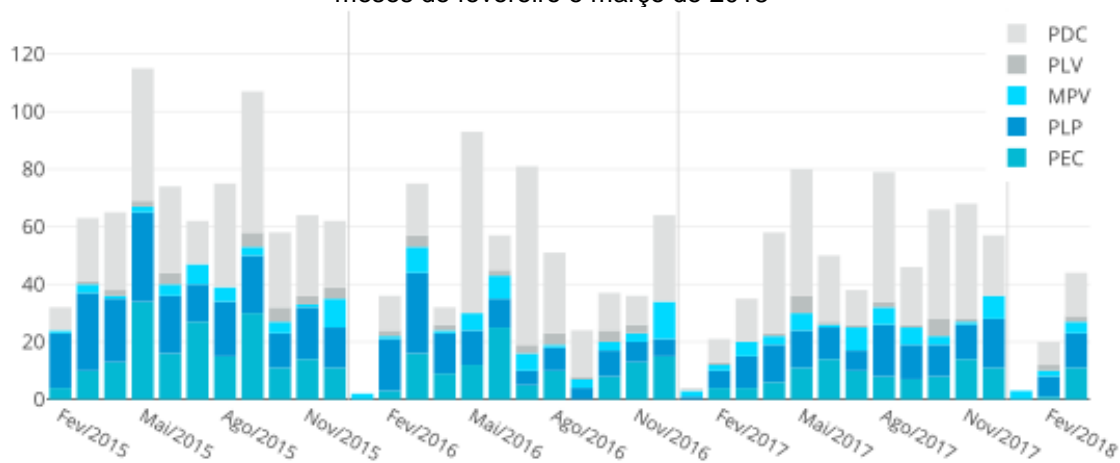


Gráfico 02 - Quantidade de proposições apresentadas mensalmente na 55ª Legislatura até os meses de fevereiro e março de 2018



Primeiramente, é interessante pontuar que a média de apresentações mensais de PLs no ano de 2015, aproximadamente 420 por mês, ficou acima da média observada em qualquer um dos outros anos da Legislatura. A partir de abril de 2016, a quantidade mensal de apresentações diminuiu, não superando o número de 300 PLs/mês¹⁶. Além disso, nota-se que há uma queda acentuada no

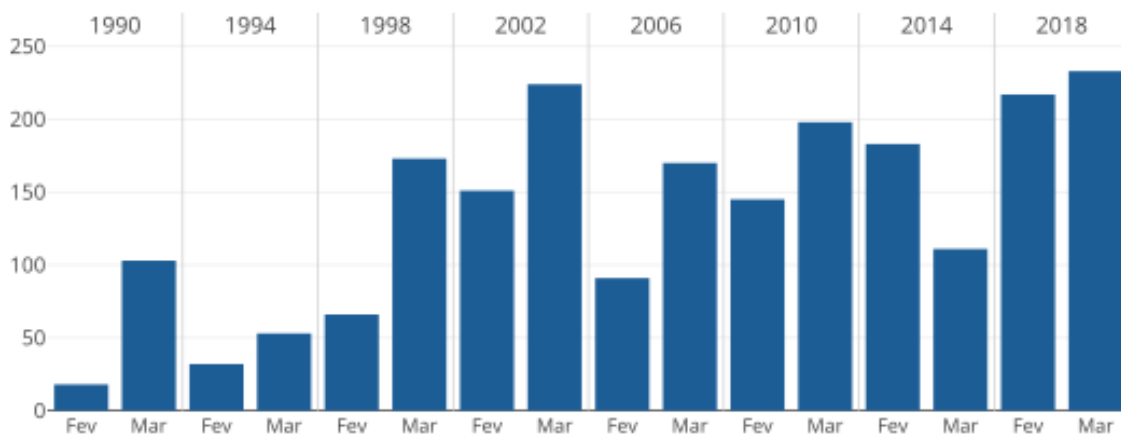
¹⁶ Vale registrar que esse valor máximo atingido nos meses seguintes foi o mínimo registrado em qualquer um dos meses de 2015

ritmo de apresentações com o decorrer da Legislatura. Trata-se de um fenômeno sazonal e que é esperado nas Legislaturas, especialmente em anos eleitorais¹⁷.

Esse comportamento é verificado no gráfico abaixo através da análise do bimestre fevereiro-março de 2018. Foram apresentadas 514 proposições, sendo 450 PLs (77,5%). Até então, o maior número de apresentações foi em 2002 com 484 proposições, sendo 375 PLs (77,4%). O crescimento no primeiro bimestre de 2018, contudo, reflete o aumento já observado na 55ª Legislatura (atual).

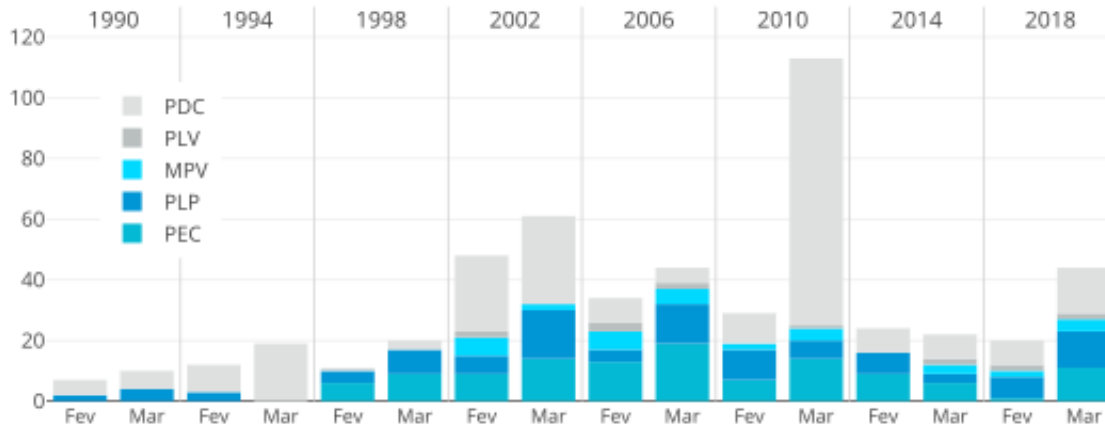
Conforme tendência verificada, nunca houve tanta produção legislativa quanto esta, seguindo um comportamento de ativismo legislativo e a intensa apresentação de proposições, especialmente Projetos de Lei. Esse comportamento se evidencia na análise deste bimestre de 2018 com os mesmos meses do quarto ano das Legislaturas passadas. Embora o volume de apresentações em 2018 seja o menor dentre os anos da 55ª Legislatura, a tendência de apresentações observada no comparativo entre os meses de fevereiro e março das Legislaturas passadas (48ª a 55ª) aponta um crescimento acentuado.

Gráfico 03 - Quantidade de PLs apresentados nos meses de fevereiro e março do quarto ano das Legislaturas 48 a 55



¹⁷ Como analisado no estudo sobre "A produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017", é possível observar o fenômeno da sazonalidade em cada Legislatura em relação a seus anos. No primeiro ano, nota-se o maior número de apresentações do quadriênio. No segundo, há uma queda acentuada, mas que volta a subir no terceiro ano de cada Legislatura. Porém, no quarto ano, possivelmente em razão de eleições, o número é o menor do período.

Gráfico 04 - Quantidade de Proposições apresentadas nos meses de fevereiro e março do quarto ano das Legislaturas 48 a 55



Embora a alteração da Constituição via Emenda Constitucional esteja proibida devido a intervenção federal, o número de apresentações em março de 2018 é superior às de março de 2014. Seguindo a mesma tendência, os Projetos de Decreto Legislativo (PDC) registram uma alta no mês de março, claramente sendo o tipo de proposição de maior volume após os Projetos de Lei (PL)¹⁸. A tabela abaixo apresenta a situação atual das proposições apresentadas apenas nesta legislatura (55^a)¹⁹.

¹⁸ Este comportamento já foi verificado no estudo sobre “A produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017”, disponível no Repositório digital da FGV. A análise verificou que “os anos com maior apresentação de PDCs foram 2002, com 1.250 projetos, 2003 com 1.536, além de 2008, com 900, e 2009, com 1.020. A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) propôs mais de 80% em cada um desses anos, chegando a 93% de autoria em 2002. O percentual de aprovação desses projetos apresentados pela CCTCI nunca foi inferior a 98% nos anos de 2002, 2003 e 2008. Em 2009, esse percentual de aprovação reduz um pouco para 94%, mas, mesmo assim, mantém-se bastante elevado. Numa análise amostral inicial, descobriu-se que a grande maioria tratava da permissão de exploração de radiodifusão em diferentes partes do Brasil. Com um pouco mais de 13 mil PDCs apresentados desde 1988, a CCTCI foi, por exemplo, responsável por 10.066 deles (76,5%)”.

¹⁹ Como marco para as análises, utilizou-se o período compreendido entre 01/02/2015 e 31/03/2018, sendo o dia 08/05/2018 utilizado para o status (situação) das proposições.

Tabela 04 - Situação atual das proposições apresentadas na 55ª Legislatura da Câmara dos Deputados

	PEC	PLP	PL	MPV	PLV	PDC
Aprovada somente na Câmara	1	1	120	3	0	81
Aprovada na Câmara e Senado	0	0	10	4	0	0
Aprovada na Câmara, Senado e Presidência	8	8	110	90	0	201
Em tramitação	320	408	8.519	23	75	523
Pronta para pauta	73	47	734	0	0	72
Arquivada	8	23	425	21	0	28
Total de proposições	410	487	9.918	141	75	905

Podemos notar que grande parte das proposições apresentadas desde 02 de fevereiro de 2015 está em tramitação. Mais ainda, até a presente data, o número de aprovações das proposições apresentadas nesta Legislatura é bem inferior ao percentual histórico. Nos Projetos de Lei, por exemplo, apenas 1,1% dos que foram apresentados desde 2015 foram transformados em legislação ordinária, bem abaixo do percentual histórica de 4,63%. Por outro lado, a quantidade de arquivamentos ficou em 4,3%.

Esse comportamento corrobora uma hipótese que está sendo analisada pela equipe do Congresso em Números: a Câmara dos Deputados possui uma capacidade limitada para concluir a apreciação das proposições tendo em vista, por exemplo, o crescente número de proposições que dão entrada na Câmara todos anos, bem como no volume daquelas que são continuamente desarquivadas a cada início de Legislatura.

Conforme se verifica no gráfico acima, até hoje, 85% das proposições apresentadas desde 2015 não conseguiram ser concluídas (aprovadas, rejeitadas ou arquivadas). Ao final da Legislatura, tudo que está em andamento será arquivado segundo o Art. 105 do Regimento Interno da Câmara²⁰). Porém, serão

²⁰ Art. 105, RICD. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

arquivadas não em virtude de decisões que finalizaram o processo, como uma aprovação ou um arquivamento, mas por uma obrigação regimental.

Presença dos parlamentares (fevereiro/março 2018)

Nesta seção analisamos os percentuais de presença dos 513 parlamentares da Câmara dos Deputados, durante as sessões deliberativas ordinárias e extraordinárias do Plenário. Os dados foram calculados por partido e por bancadas estaduais no bimestre fevereiro/março de 2018²¹. Produzimos também as médias do respectivo bimestre das Legislaturas anteriores a fim de verificar a sazonalidade no comparecimento dos parlamentares. Verificamos também se o grau de assiduidade dos congressistas neste período está em consonância com aquele observado nas legislaturas passadas.

A análise aponta que a presença dos parlamentares é aproximada a 80% na maioria dos casos observados. A média geral das bancadas partidárias nos meses de fevereiro e março de 2018 foi de 84% nas sessões deliberativas ordinárias e de 81% nas sessões deliberativas extraordinárias. Esses valores referem-se ao total de seis sessões, primeiro caso, e de 27 sessões, no segundo. O comportamento no bimestre encontra-se dentro da média geral da legislatura, registrada em 87,6% nas sessões ordinárias e 81,6% extraordinárias, somando-se, ao todo, 98 sessões, no primeiro caso, e 494 sessões, no segundo.

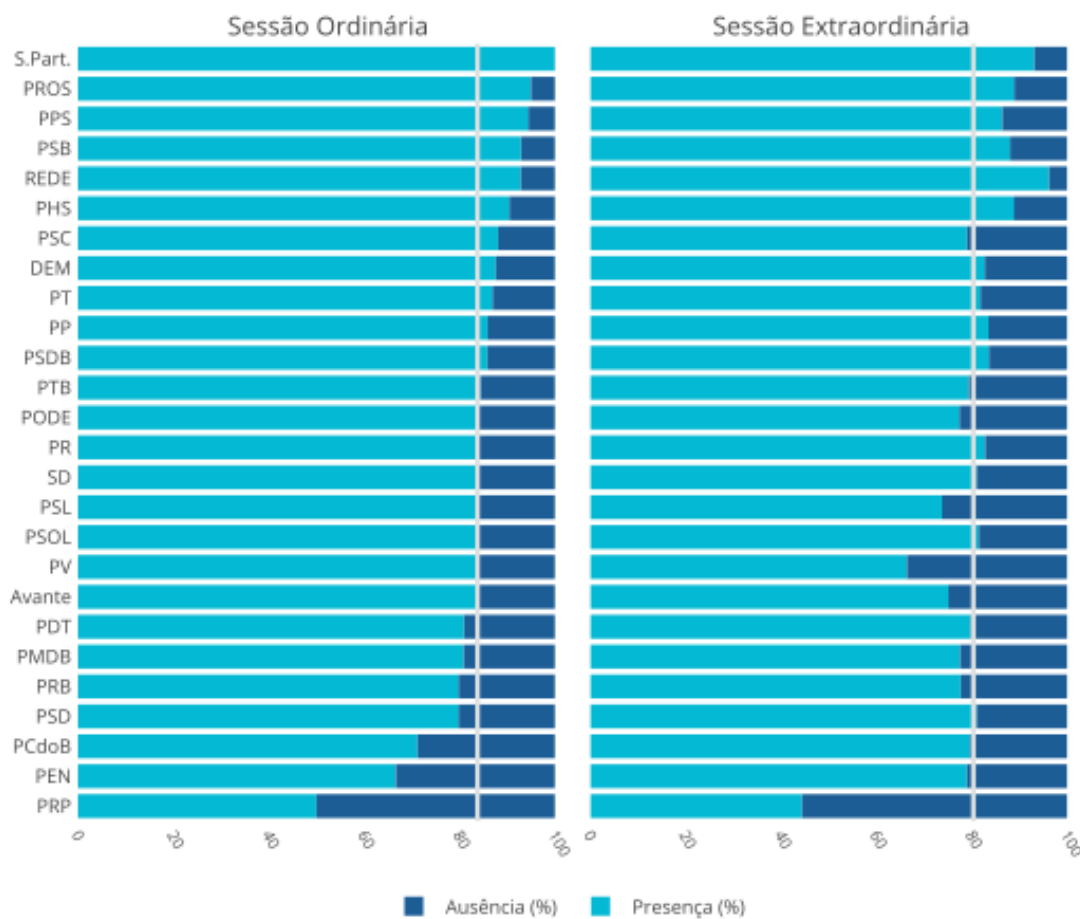
A presença média em cada bancada partidária (gráfico 05) não aponta grande variação. Nas sessões ordinárias, os valores mais baixos foram das bancadas do PCdoB, 71%; de PEN, com 66,5%; e do PRP, com presença média de 50%. O PRP também registrou o pior desempenho nas sessões extraordinárias também, com apenas 44,5% de comparecimento. O comportamento destoante

²¹ Importante ressaltar que as medidas podem estar subestimadas devido à mudança de partido por parte dos parlamentares, pois o deputado ou deputada é contabilizado(a) em ambos os partidos. Neste bimestre (fev-mar) de 2018 tivemos 27 nesta condição: S.Part.>PRB (1); REDE>PSB (2); PMDB>PR (1); PMDB>PROS (1); PSD>PSC (1); PR>Avante (1); PT>PMDB (1); PDT>PT (1); PHS>PODE (1); PSL>SD (1); PSL>PR (1); S.Part.>PHS>PODE (1); PODE>PSL (1); PSB>PSC (1); PCdoB>PT (1); PSB>DEM (1); PRB>PROS (1); PSD>DEM (1); PMDB>S.Part.>DEM (1); PRB>PR (1); PSB>PP (1); PODE>PSC (1); PV>PODE (1); PMDB>DEM (1); DEM>PODE (1) DEM>PMDB (1).

deste partido reflete, na realidade, a presença do único membro da bancada na Câmara.

O comportamento individual em bancadas muito reduzidas, quando comparado ao de bancadas partidárias mais numerosas, exerce maior efeito sobre o cálculo da média. A pouca quantidade de sessões deliberativas ordinárias, ocorridas neste bimestre, também pode contribuir para acentuar a distorção a qual as médias das pequenas bancadas estão suscetíveis. Portanto, é previsível que bancadas menores possam apresentar valores mais distantes da média, seja para cima ou para baixo. O comportamento dos partidos nas sessões extraordinárias também aponta variação, apresentando apenas o PRP como caso destoante.

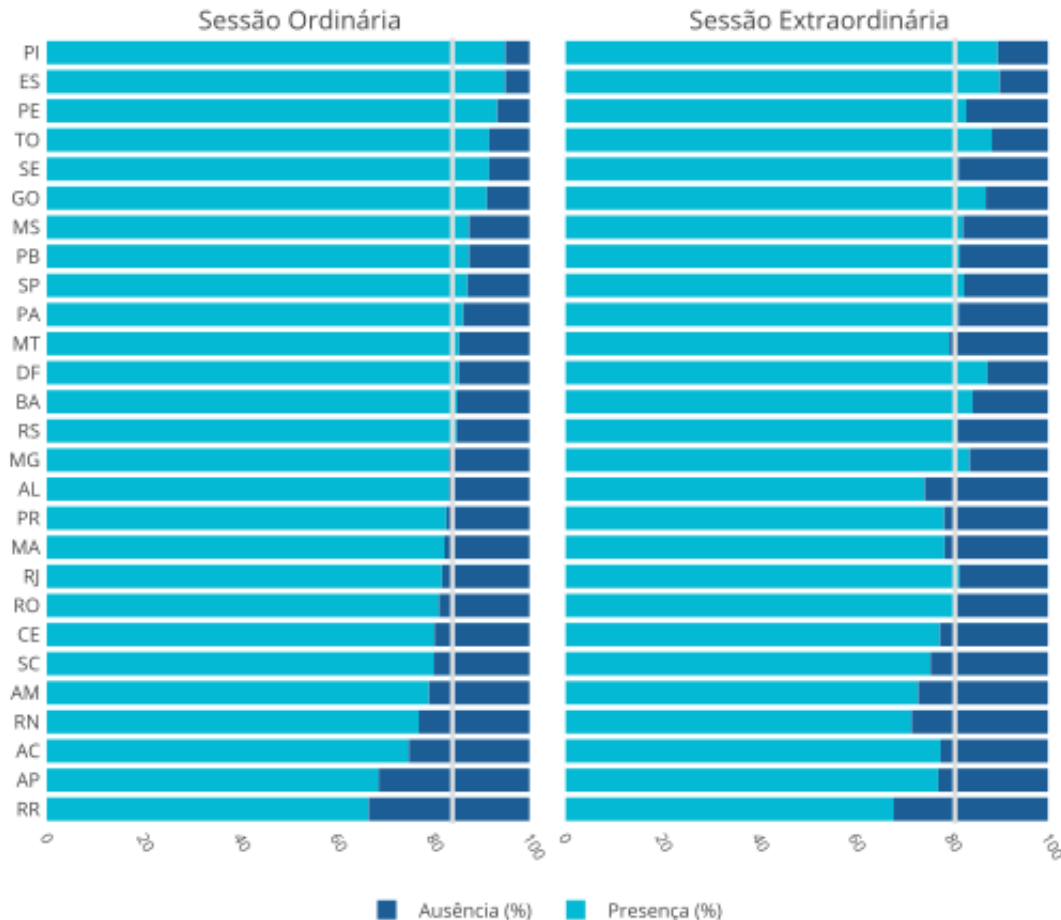
Gráfico 05 - Presença média dos(as) parlamentares por partido em sessões deliberativas (ordinárias e extraordinárias) na Câmara dos Deputados nos meses de fevereiro e março de 2018



Legenda: o gráfico mostra o percentual de presença em cada partido, calculado pela média de todos os deputados e deputadas somados em cada sigla nos meses de fevereiro e março do ano de 2018. A linha tracejada em cada gráfico representa a média geral nas sessões. A organização utilizada se orientou pelos maiores partidos com maior presença em sessões ordinárias.

A presença verificada nas bancadas estaduais não diverge dos valores observados por partidos. A média é elevada na maioria dos casos e há pouca variação entre os estados, especialmente nas sessões extraordinárias.

Gráfico 06 - Presença média dos(as) parlamentares por estado em sessões deliberativas (ordinárias e extraordinárias) na Câmara dos Deputados nos meses de fevereiro e março de 2018



Legenda: o gráfico mostra o percentual de presença em cada estado, calculado pela média de todos os deputados e deputadas somados em cada UF nos meses de fevereiro e março do ano de 2018. A linha tracejada em cada gráfico representa a média geral nas sessões. A organização utilizada se orientou pelos estados com a maior presença em sessões ordinárias.

Como observamos acima, há um grande empenho dos parlamentares em comparecer às sessões deliberativas da Câmara. Esse comportamento, somado ao crescimento do ativismo legislativo - apontado pelas análises mais recentes de produção legislativa - sugerem como os membros do parlamento brasileiro, em

sua maioria, vem participando ativamente da deliberação no espaço público dentro do Congresso Nacional.

Indicador de apoio ao Governo (fevereiro/março 2018)

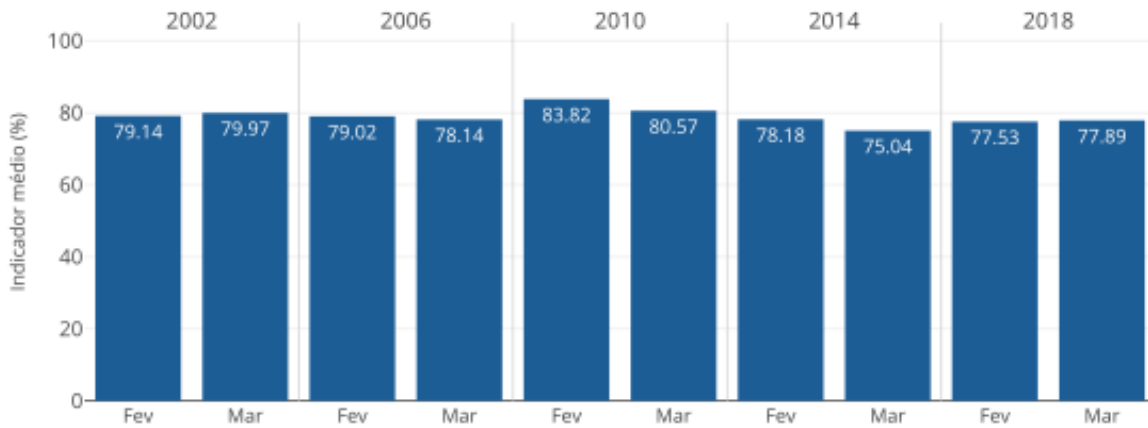
Em 2017, a equipe do Congresso em Números elaborou um indicador de apoio do Governo na Câmara dos Deputados²². Como boa parte da literatura especializada aponta, o Executivo federal, quando realiza um bom gerenciamento dos membros de sua coalizão, dispõe de recursos institucionais que o tornam capaz de agendar o Congresso. Logo, pode organizar o debate e as proposições que serão discutidas e, muito provavelmente, aprovadas.

O indicador de apoio do Governo na Câmara representa, portanto, uma informação geral para profissionais do Direito, pesquisadores e sociedade civil sobre o quanto as mudanças na legislação que tramitam na Câmara têm mais ou menos possibilidade de serem aprovadas, dependendo da orientação do Governo.

No gráfico abaixo, podemos observar que, de uma maneira geral, o apoio ao Governo apresenta relativa estabilidade no tempo considerando o comparativo com o mesmo bimestre de anos anteriores. Os percentuais variam pouco, ficando sempre acima de 75%, e registrando teto de 83%. Apesar da pouca variação, é possível observar que o primeiro bimestre legislativo de 2018 registra percentual menor em relação ao mesmo período de anos anteriores.

²²Para mais informações sobre a metodologia de elaboração do indicador, consultar o estudo publicado pelo Congresso em Números em 2018 sobre "A produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017", disponível no repositório digital da FGV através do link: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/>

Gráfico 07 - Indicador médio de apoio do Governo na Câmara dos Deputados (1999-2018) em anos eleitorais



Legenda: o gráfico mostra a variação do indicador de apoio desde 2002, nos meses de fevereiro e março.

O gráfico acima, apesar de demonstrar um apoio geral ao Governo sempre acima dos 75%, esconde comportamentos cruciais verificados com a análise histórica. No gráfico 08, apresentamos a variação do indicador, mês a mês desde o início desta legislatura.

Gráfico 08 - Indicador médio de apoio do Governo na Câmara dos Deputados (2015-2018)



Legenda: o gráfico mostra a variação do indicador de apoio na 55ª Legislatura, desde janeiro de 2015 até março de 2018, organizadas por sessão.

Pelo gráfico 08, verifica-se que, especialmente no ano de 2015, houve uma instabilidade no apoio da Câmara ao Governo. O indicador passa a apresentar

variações negativas, se aproximando da faixa de 60%. Essa variação ocorreu, provavelmente, em função da instabilidade política originada pelo pedido de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff. Com o afastamento da ex-presidente em 2016 e a posse do presidente Michel Temer, o indicador volta a apresentar variações positivas, alcançando a casa dos 80%.

Em 2017, a instabilidade de 2016 é pouco perceptível. O menor percentual foi registrado em maio, mês em que veio à tona, na imprensa, a denúncia contra o presidente Temer, mesmo assim com percentual acima dos 70%. O indicador volta a subir entre junho e agosto, e apresenta pequena inclinação em setembro. Nota-se que, após a segunda denúncia apresentada pela PGR em setembro contra o presidente Temer, o percentual de apoio cai à casa dos 70%.

Com o parecer favorável do relator na CCJC em outubro, o fortalecimento do Governo na Câmara é demonstrado com um aumento do indicador e sua normalização até o início de dezembro. Neste mês, com a intensa mobilização em torno da reforma da Previdência, a relação do Governo com a Câmara gerou diversas reuniões e negociações políticas. Apesar de o relatório ter sido aprovado por maioria na Comissão Especial, o apoio do Governo da Câmara indicava uma não aprovação em Plenário, razão pela qual deixaram a discussão da reforma para após o carnaval de 2018.

Neste início de ano, após o decreto de intervenção federal e a reforma da Previdência ter sido suspensa, o indicador de apoio ao Governo apresenta uma posição mais bem favorável ao Executivo. Apesar disso, como já observado, o bimestre março-fevereiro registrou percentual inferior quando comparado ao mesmo período de outras legislaturas.