



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

João Pedro Estevão de Vasconcelos Martins

A UNIÃO FAZ A FORÇA?
O PAPEL DA COAUTORIA NA APROVAÇÃO DE PROJETOS
DE LEI APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS



Documento assinado digitalmente

JOAO PEDRO ESTEVAO DE VASCONCELOS MAR

Data: 07/05/2025 11:23:10-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Brasília

2025



João Pedro Estevão de Vasconcelos Martins

A UNIÃO FAZ A FORÇA?
O PAPEL DA COAUTORIA NA APROVAÇÃO DE PROJETOS
DE LEI APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

Orientador(a): Rafael Silveira e Silva

Brasília

2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

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

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



João Pedro Estevão de Vasconcelos Martins

A UNIÃO FAZ A FORÇA?

O PAPEL DA COAUTORIA NA APROVAÇÃO DE PROJETOS DE LEI APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

Aprovado em Brasília, em 28 de abril de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Prof. Me. Rodrigo Ribeiro Bedritichuk
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB



A UNIÃO FAZ A FORÇA: O PAPEL DA COAUTORIA NA APROVAÇÃO DE PROJETOS DE LEI APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

UNITY IS STRENGTH: THE ROLE OF COSPONSORSHIP IN THE APPROVAL OF BILLS INTRODUCED IN THE BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES

João Pedro Estevão de Vasconcelos Martins*

RESUMO

Este artigo investiga o papel da coautoria na tramitação e aprovação de projetos de lei apresentados por parlamentares na Câmara dos Deputados. Utilizando um banco de dados com quase 48 mil proposições de autoria parlamentar ao longo de cinco legislaturas, o estudo avalia se o número de coautores e a diversidade partidária entre eles influenciam as chances de êxito dos projetos e o tempo de tramitação das leis que foram aprovadas. Os resultados indicam que, no que se refere à aprovação das proposições, apenas a variável referente ao número de partidos representados entre os coautores apresenta efeito estatisticamente significativo — e positivamente associado ao sucesso legislativo. Ou seja, quanto maior a diversidade partidária entre os coautores, maiores as chances de um projeto ser aprovado. Por outro lado, o número absoluto de coautores não tem impacto significativo sobre as chances de êxito. No que diz respeito ao tempo de tramitação das proposições que se tornaram leis, nenhuma das variáveis analisadas — número de coautores ou de partidos — apresentou associação estatisticamente significativa. Os achados contribuem para a literatura sobre comportamento legislativo, ao evidenciar que a articulação interpartidária pode ser um fator relevante para o sucesso legislativo na Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: coautoria; projetos de lei; Câmara dos Deputados.

* Consultor Legislativo em Redação Parlamentar na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília. E-mail: joao.estevao@aluno.unb.br.



ABSTRACT

This article investigates the role of cosponsorship in the legislative process and approval of bills proposed by members of Brazil's Chamber of Deputies. Drawing on a dataset of nearly 48,000 bills authored by parliamentarians over five legislative terms, the study examines whether the number of coauthors and the number of political parties represented among them affect the likelihood of success and the processing time of bills that become law. The results show that, regarding legislative success, only the number of parties among the coauthors has a statistically significant — and positive — effect. In other words, bills supported by a more diverse range of parties are more likely to be approved. Conversely, the total number of coauthors has no significant impact on success. As for the time taken for successful bills to become law, neither the number of coauthors nor the number of parties shows any significant association. These findings contribute to the legislative behavior literature by highlighting the importance of cross-party collaboration for legislative success in Brazil's lower house.

Keywords: cosponsorship; legislative bills; Chamber of Deputies.

1 INTRODUÇÃO

O processo legislativo brasileiro confere aos parlamentares amplos poderes de iniciativa legislativa. Se, por um lado, o Poder Executivo dispõe de extensos domínios de iniciativa privativa, o que o torna um ator central na atividade de produção de leis, por outro, deputados federais e senadores dispõem de capacidade individual de apresentar projetos de lei para aquelas matérias em que não há reserva de iniciativa. Como resultado, a cada ano, milhares de proposições de autoria individual são protocoladas em cada Casa do Congresso Nacional.

Esse grande volume de proposições, comum à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, resulta no congestionamento do processo legislativo e, não raro, na multiplicidade de projetos de teor similar ou idêntico. Para tentar otimizar a tramitação legislativa, alguns instrumentos institucionais foram concebidos. Dentre eles, destaca-se a coautoria, regimentalmente prevista como mecanismo que possibilita que múltiplos parlamentares subscrevam uma proposta que constitucionalmente requer um único autor.



A ideia por trás da coautoria radica na explicitação de múltiplos apoios a uma determinada matéria veiculada em projeto de lei, o que pode sinalizar aos demais parlamentares que a proposição é meritória e merece ser aprovada. Esse apoio não raramente envolve mais de um partido político, por vezes, inclusive, com orientações programáticas e ideológicas distintas, o que acrescenta uma noção implícita de consenso sobre o teor da matéria.

Apesar de a coautoria encontrar previsão regimental tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, a primeira foi escolhida para este trabalho em razão do maior número absoluto de proposições apresentadas por deputados federais. A partir dessa seleção inicial e tendo por base a relevância crescente do fenômeno da coautoria de projetos de lei na Câmara dos Deputados e os efeitos positivos desse tipo de iniciativa já identificados em bicameralismos vizinhos, como Argentina e Chile, este trabalho propõe-se a analisar características da coautoria na câmara baixa brasileira e como a adoção dessa forma de iniciativa legislativa coletiva pode incrementar as chances de êxito dos projetos de lei.

Utilizando dados que abrangem desde a 52^a até a 56^a Legislaturas (2003-2023), esta pesquisa contempla quase 48 mil projetos de lei de iniciativa parlamentar na Câmara dos Deputados, cerca de 2,3 mil dos quais originados em coautoria. Apesar de tratar-se de um número relativamente baixo, nota-se uma tendência de aumento no uso desse expediente nas últimas legislaturas.

A partir dessa observação e da constatação de que a autoria individual de projetos de lei favorece a proliferação indiscriminada de proposições, o que obstrui o processo legislativo, este artigo avalia potenciais efeitos da coautoria sobre a tramitação legislativa. Para tanto, são testados dois modelos. O primeiro, que contempla projetos de lei, avalia se maior número de coautores e de partidos de coautores favorece a possibilidade de um projeto tornar-se lei. O segundo, que abrange leis provenientes de projetos em coautoria, mensura se o aumento no número de coautores e de partidos reduz o tempo de tramitação dessas proposições.

Os resultados encontrados para o primeiro modelo assinalam que, por um lado, o mero número absoluto de coautores não é relevante para ditar as chances de aprovação de um projeto de lei. Por outro lado, o número de partidos participantes da coautoria está positiva e significativamente associado à aprovação de projetos de lei. A respeito do segundo modelo, não foi identificada significância para qualquer das



duas variáveis, de modo que os resultados não apontam associação entre coautoria e tempo de tramitação.

Este artigo estrutura-se em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda define regimentalmente a coautoria parlamentar e contempla breve revisão da literatura sobre esse instrumento, a fim de lançar luz sobre ele e inspirar as hipóteses de pesquisa. A seção seguinte trata dos dados e da metodologia, com enumeração de estatísticas descritivas sobre proposições e leis em coautoria e explicação dos modelos de regressão utilizados. A quarta seção apresenta os resultados dos modelos. A conclusão encerra com a síntese dos achados e perspectivas de pesquisa futura sobre a temática das coautorias.

2 O PAPEL DAS COAUTORIAS NA INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTAR

A iniciativa legislativa é a etapa que deflagra a tramitação de proposições legislativas, incluídos os projetos de lei. Em outras palavras, trata-se do “poder de provocar o Congresso Nacional para que delibere sobre uma determinada proposição legislativa” (Cavalcante Filho, 2022, p. 59). Por imperativo constitucional, tanto deputados federais quanto senadores dispõem de capacidade individual para apresentar projetos de lei que não tenham alguma reserva de iniciativa. Trata-se da chamada iniciativa geral, que abrange a maioria das matérias sujeitas ao processo legislativo de leis ordinárias e complementares.

Contudo, o bicameralismo brasileiro, um dos mais fortes (Llanos; Nolte, 2003) e com maiores capacidades institucionais (Saiegh, 2010) das Américas, tem como uma de suas consequências a acentuada incongruência entre suas duas Casas. Nos termos da tipologia de Arend Lijphart (2012), isso significa que ambas as câmaras diferem consideravelmente em suas composições e características de seleção e mandato.

Entre as duas câmaras, há discrepâncias relativas à base de representação, à idade mínima para cada cargo, ao tipo de sistema eleitoral empregado, à duração do mandato e à renovação da composição em cada legislatura. Uma das características mais marcantes está no tamanho de cada Casa. A Câmara dos Deputados, com 513 deputados federais, é muito maior que o Senado, que conta com 81 senadores.



A despeito da diferença de tamanho, a apresentação de milhares de proposições a cada ano é uma característica comum à Câmara e ao Senado. Trata-se, como é de se esperar, de uma decorrência da prerrogativa individual de apresentar projetos de lei. Esse acúmulo de proposições, naturalmente, é observável com intensidade maior na Câmara dos Deputados, devido a seu tamanho. Contudo, se a discrepância em números absolutos é grande, em termos relativos é bem menor – e com vantagem para o Senado, pois, individualmente, cada senador apresenta mais projetos que cada deputado (Albala *et al.*, 2021). A tabela abaixo apresenta dados de números de projetos em cada Casa e por parlamentar, ao longo do período abrangido por este trabalho, que vai da 52^a Legislatura (2003-2007) à 56^a Legislatura (2019-2023).

Tabela 1. Projetos de lei de autoria parlamentar na Câmara e no Senado

Legislatura	Período	PLs de Deputados Federais		PLs de Senadores	
		Total	Média por Assento	Total	Média por Assento
52 ^a	2003-2007	7.012	13,7	1.543	19,0
53 ^a	2007-2011	6.942	13,5	2.019	24,9
54 ^a	2011-2015	7.607	14,8	2.075	25,6
55 ^a	2015-2019	10.546	20,6	2.145	26,5
56 ^a	2019-2023	15.841	30,9	3.699	45,7

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O número de proposições apresentadas em cada Casa durante o período abrangido por cinco legislaturas representa um quantitativo tão vultoso que impede o avanço de grande parte dos projetos. Isso se deve ao fato de que o processo legislativo, naturalmente moroso, conta com múltiplas instâncias de deliberação, o que não apenas agrega complexidade, mas também dispêndio de tempo em sua tramitação.

Para contornar esse problema, surgiram algumas alternativas procedimentais. A mais famosa, e com previsão constitucional, é a do rito abreviado, que permite às comissões decidirem sobre os projetos, dispensando a competência do Plenário, na forma do regimento de cada Casa, salvo recurso de um décimo dos respectivos membros (art. 58, § 2º, inciso I, Constituição Federal)¹.

¹ Essa prerrogativa de aprovação de uma matéria pelas comissões, dispensando-a do Plenário, salvo recurso de um décimo dos membros, tem diferentes nomes para os regimentos da Câmara e do



Além do rito abreviado, a figura da coautoria foi desenvolvida para tentar racionalizar o processo legislativo. A lógica por trás da múltipla autoria de uma proposição radica na ideia de que o apoio explícito de uma pluralidade de atores parlamentares potencializa as chances de aprovação de uma determinada proposição. Sendo a iniciativa coletiva, e não meramente individual, transmite-se aos demais parlamentares certo consenso em torno da matéria apresentada no projeto. Dessa forma, as múltiplas adesões obtidas logo na gênese do projeto funcionariam como uma vantagem no momento da “largada”. Em meio a milhares de proposições apresentadas anualmente por parlamentares, aquela minoria de projetos que dispõem de coautores, no plural, teria atenção especial na tramitação, saindo, assim, da “vala comum” de projetos que não chegam sequer a ser deliberados pelas comissões.

A coautoria recebe tratamento regimental tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Na Câmara, são previstas as iniciativas individual e coletiva para proposições em geral, sendo considerados autores todos os signatários da matéria (art. 102, *caput* e § 1º, RICD). No Senado, a redação regimental é algo ambígua e só considera autor o primeiro signatário daquelas proposições para as quais não se exija número mínimo de subscritores (art. 243, RISF). A despeito desse dispositivo, a possibilidade de múltipla autoria existe para os projetos de lei, os quais podem ser individualmente protocolados. No Senado Federal, há, ainda, a figura do apoio (art. 247, RISF), que consiste em manifestação, sujeita a votação em Plenário, de endosso a determinada proposição.

Em outras palavras, para os projetos de lei – espécie normativa de interesse neste trabalho – existe a possibilidade de coautoria nas duas Casas, muito embora o Regimento Interno da Câmara dos Deputados seja mais claro acerca dessa faculdade de apresentação coletiva de projetos de lei. O Regimento Interno do Senado Federal, por vez, é obscuro na abordagem desse tema, mas a interpretação mais adequada do teor do art. 243 assinala apenas que o primeiro signatário é o único autor para fins regimentais, não sendo vedada a adesão de múltiplos signatários à proposição, os quais figuram como coautores. A propósito, consulta aos projetos de lei de autoria de senadores evidencia a existência de coautoria nessa espécie normativa.

Senado. Na Câmara, é denominado rito conclusivo (art. 24, inciso II, Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD). No Senado, é conhecido como rito terminativo (arts. 91 e 92, Regimento Interno do Senado Federal – RISF).



Atualmente, a coautoria na Câmara dos Deputados é operacionalizada por meio de assinaturas eletrônicas. Uma vez que os documentos e atos processuais legislativos têm suporte virtual, graças ao processo legislativo digital², a inclusão ou a retirada de um coautor não requerem mais que uma assinatura virtual, mediante *login* e senha do parlamentar no sistema Infoleg. Trata-se de um procedimento muito mais cômodo e ágil do que a coleta manual de assinaturas, podendo ser feito inclusive remotamente, o que dispensa o contato presencial entre parlamentares ou seus assessores.

Em regra, as assinaturas de coautores são coletadas antes da apresentação oficial e depois do registro no sistema Infoleg. Durante esse período, é livre a inclusão e a retirada de assinaturas entre parlamentares. Após a efetivação da apresentação da proposição, quando ela é numerada e ganha publicidade, ainda é possível a inserção ou retirada de assinaturas, mas apenas conforme requisitos previstos no Regimento Interno e no Ato da Mesa que regula o processo legislativo distrital.

Esses requisitos simplificados de coautoria para a Câmara dos Deputados, portanto, são particularmente relevantes devido ao elevado número de deputados federais, o qual não apenas aumenta consideravelmente o número de projetos apresentados, mas também modifica a dinâmica relacional entre parlamentares. Isso se explica pela constatação de que câmaras maiores aumentam a incerteza e a assimetria informacional acerca das preferências políticas dos parlamentares (Kirkland, 2014).

Nesse cenário, em que a colaboração pode ser comprometida pelo grande número de parlamentares, a coautoria funciona como um instrumento de sinalização intralegislativa, direcionada ao votante ideologicamente mediano dentro da câmara (Kessler; Krehbiel, 1996). Esse efeito de sinalização torna-se ainda mais relevante em face do grande número de projetos em tramitação. Uma vez que a grande maioria deles tem autoria individual, aqueles que já nascem com múltiplos apoios podem destacar-se dos demais e superar os pontos de veto dentro do parlamento.

² Na Câmara dos Deputados, o processo legislativo digital foi instituído pelo Ato da Mesa nº 209, de 21 de outubro de 2021, o qual “compreende o conjunto de arquivos eletrônicos, dados e metadados correspondentes aos documentos e atos processuais legislativos que tramitam com o suporte de sistema computacional” (art. 1º, parágrafo único).



Pesquisas sobre coautoria parlamentar são abundantes nos Estados Unidos, tanto a nível federal quanto nas esferas estaduais. Na América Latina, cujos presidencialismos dispõem de vastos poderes de agenda e extensos domínios de iniciativa privativa (Montero, 2008, 2009), o foco de pesquisas sobre atividade legislativa frequentemente foi direcionado a analisar determinantes do êxito legislativo presidencial, tanto a nível de estudo de caso nacional (Alemán; Calvo, 2008; Alemán; Navia, 2009; Darrieux, 2019) quanto em pesquisas comparadas (Figueiredo; Salles; Vieira, 2009; Martins, 2023; Santos; Pérez-Liñán; Montero, 2014).

Contudo, a atividade legislativa de parlamentares tem gerado crescente interesse na literatura referente a estudos legislativos na América Latina. Mesmo nos anos 2000, quando era dominante o entendimento de que na região presidentes são proativos e parlamentos, reativos (Cox; Morgenstern, 2001), já havia trabalhos que incluíam os projetos apresentados por parlamentares (Alemán; Calvo, 2008). Mais recentemente, a pesquisa sobre a produção legislativa de legisladores ganhou novo fôlego. Superada a interpretação sobre a mera reatividade desses atores, identificou-se, ademais, que presidencialismos outrora muito fortes, como o chileno, perderam poder de agenda e passaram a manter com o Legislativo uma relação pautada por maior equilíbrio de poder e proatividade parlamentar (Mimica; Navia, 2024).

Em meio a esse franco aumento do interesse pela atividade legislativa de origem congressional, o fenômeno da coautoria ganhou destaque. Trata-se de uma temática relevante pois pode proporcionar pistas para compreender o porquê de algumas proposições converterem-se em leis e outras não. Se parlamentares não dispõem dos mesmos poderes de agenda à disposição do Executivo, como distribuição de cargos para formar coalizões e alocação de recursos orçamentários para redutos eleitorais (Raile; Pereira; Power, 2011), quais estratégias podem ser adotadas para aumentar as chances de uma aprovar um determinado projeto de lei? Nesse sentido, as coautorias emergem como instrumento que promove comportamento cooperativo no Legislativo.

O papel das coautorias foi testado na Argentina e no Chile, dois países bicamerais do Cone Sul, nos quais grande parte da produção de leis se inicia com a autoria parlamentar. Ambos os casos apresentam histórico mais institucionalizado de adoção da coautoria por parte de parlamentares que no Brasil, e a partir deles é possível formular hipóteses para o caso brasileiro.



No Chile, o trabalho de Dockendorff (2021) testou três hipóteses principais para explicar o efeito das coautorias na conversão de projetos em lei. Essas foram relativas ao número de coautores, à existência de coautoria envolvendo mais de um partido/coalizão e à antiguidade dos coautores na Casa legislativa. Seus resultados encontraram efeito positivo e significativo para a coautoria interpartidária e negativo e significativo para a proporção de neófitos entre coautores, confirmando assim as hipóteses. Contudo, o mero número de coautores não apresentou significância estatística.

Por sua vez, na Argentina, constatou-se que tanto o número de coautores quanto a existência de coautoria envolvendo mais de um partido têm efeito positivo e significativo nas chances de aprovação de proposições (Alemán; Calvo, 2008). Mais recentemente, identificou-se que, para a Câmara de Deputados argentina, a coautoria é mais relevante para legisladores em posição central na rede de relações entre congressistas (Alemán; Clerici, 2022).

Os resultados dos trabalhos sobre coautoria na Argentina e no Chile inspiram as duas primeiras hipóteses desta pesquisa, que visam a analisar o efeito da coautoria nas chances de proposições tornarem-se leis:

H1: Maior número de coautores favorece a aprovação de projetos de lei.

H2: Maior número de partidos diferentes de coautores favorece a aprovação de projetos de lei.

Como complemento a essas hipóteses sobre os efeitos da coautoria no êxito de proposições legislativas, interessa saber se a coautoria exerce alguma influência no tempo de tramitação daqueles projetos que se tornaram lei. Tendo por referência o entendimento de que a impaciência é uma variável relevante no processo legislativo e que, tudo o mais constante, legisladores preferem ver seus projetos aprovados em menor tempo (Hiroi, 2008; Tsebelis; Money, 1997), é de se esperar que maior apoio na forma de coautoria reduza o tempo de tramitação das proposições. Dessa expectativa emergem a terceira e a quarta hipóteses:

H3: Maior número de coautores reduz o tempo de tramitação de proposições que se convertem em leis.

H4: Maior número de partidos diferentes de coautores reduz o tempo de tramitação de proposições que se convertem em leis.

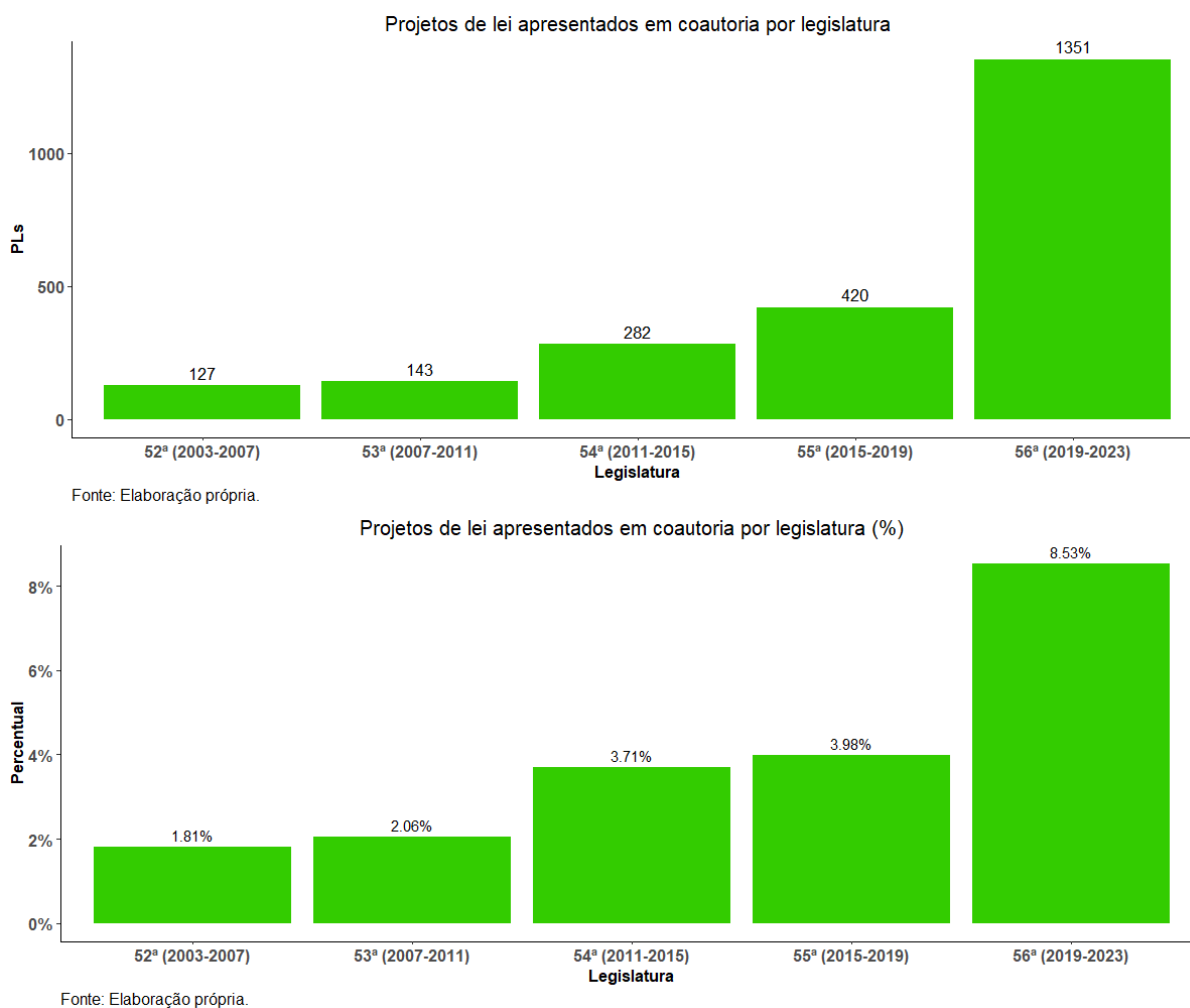


3 DADOS E METODOLOGIA

Para testar as hipóteses oferecidas pela literatura, esta pesquisa analisou 47.948 projetos de lei ordinária³ de autoria de deputados federais entre a 52ª e a 56ª legislaturas, período que abrange uma vintena de anos, de 2003 a 2023. Os dados foram obtidos por meio do portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados, utilizando bases referentes a proposições e autores.

Do total de projetos, 2.323 proposições foram apresentadas mediante coautoria, número relativamente baixo, inferior a 5% do total, mas que se encontra em tendência de aumento a cada legislatura. O Gráfico 1 demonstra, em termos percentuais e absolutos, a tendência de alta na propositura de projetos de lei em coautoria ao longo das cinco legislaturas analisadas.

Gráfico 1. Número e porcentagem de PLs em coautoria na Câmara dos Deputados



³ Não foram incluídos projetos de lei complementar devido ao quórum qualificado exigido para a aprovação dessa espécie normativa, que demanda maioria absoluta de votos.



Sobre essa tendência de alta no emprego da coautoria, destaca-se, de imediato, o enorme salto que ocorreu na 56ª Legislatura, entre 2019 e 2023. Tanto em número absoluto quanto em porcentagem, o crescimento foi muito expressivo, representando o respectivamente o triplo e o dobro dos valores registrados na legislatura anterior. Três hipóteses podem explicar esse fenômeno, sendo as duas primeiras circunstanciais e a última, perene. A primeira hipótese diz respeito à renovação recorde na composição da Casa, após o pleito eleitoral de 2018, que alçou novas forças ao centro do sistema político e ecoou uma insatisfação generalizada do eleitorado em relação às instituições representativas⁴.

Além disso, foi durante a 56ª Legislatura que ocorreu a pandemia de Covid-19, um fato novo de inigualáveis alcance e urgência, que mobilizou por completo a agenda política nacional e pode ter provocado maior cooperação entre parlamentares. Para ambas as hipóteses, a fim de verificar se esse aumento na coautoria foi momentâneo ou representa mais uma etapa de uma tendência ainda em andamento, são necessários dados da 57ª Legislatura, a qual não foi inserida neste trabalho por ainda estar em andamento.

A última hipótese, por sua vez, está atrelada à pandemia, mas representou um ponto de inflexão permanente para a atividade legislativa no Congresso Nacional, em geral, e a Câmara dos Deputados, em particular. Em face das exigências de distanciamento social impostas pela pandemia, a informatização do processo legislativo foi bastante impulsionada, o que resultou na digitalização de documentos e procedimentos em matéria de tramitação de proposições. Esse impulso resultou na implementação do já mencionado processo legislativo digital, o qual, entre outras inovações, facilitou sobremaneira a coleta de assinaturas para comprovação de coautoria.

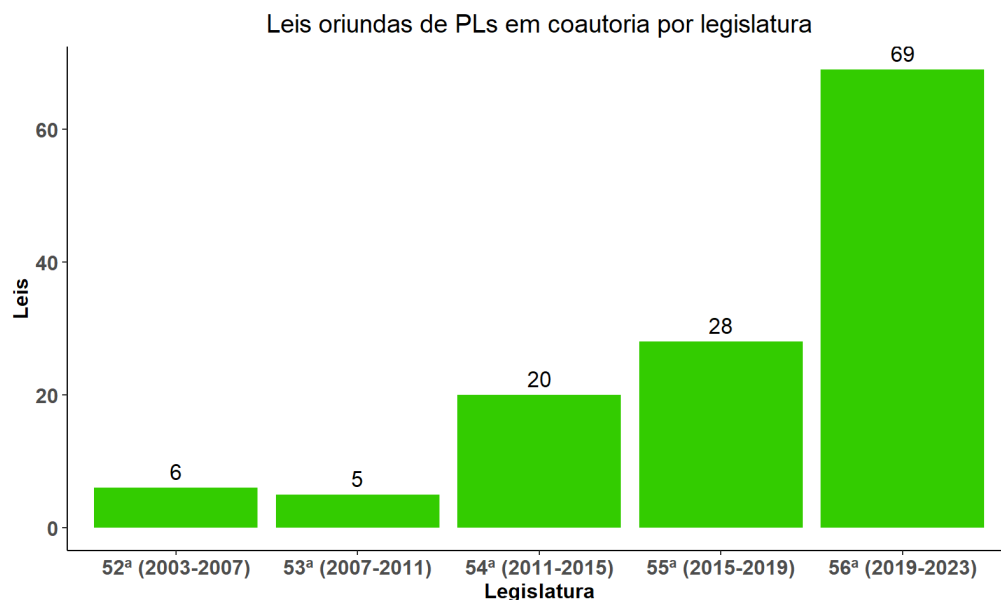
Voltando aos números, identifica-se que, na ponta inicial do processo legislativo, na etapa de iniciativa, a coautoria tem ganhado maior relevância, saindo de 1,8% para 8,5% do total de projetos de lei protocolados por deputados federais. Resta, contudo, saber se, na ponta final, que indica o número de leis efetivamente sancionadas em vigor, a coautoria também aumentou sua presença. Passando, então,

⁴ A renovação da Câmara dos Deputados para a 56ª Legislatura chegou a 243 deputados federais, número que representa 47,3% do total.

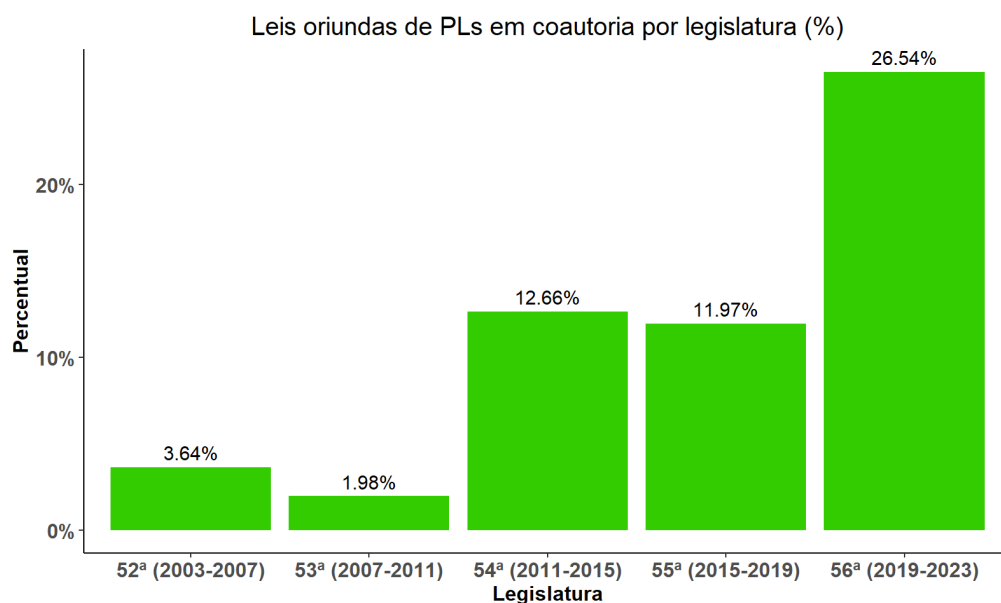


ao número de leis aprovadas com origem em coautorias, os dados aportados pelo Gráfico 2 evidenciam um incremento ainda mais relevante.

Gráfico 2. Número e porcentagem de leis oriundas de PLs em coautoria na Câmara dos Deputados



Fonte: Elaboração própria.



Fonte: Elaboração própria.

Do total de leis provenientes de projetos de lei de autoria de deputados federais protocolados na 56ª Legislatura, mais de 26% tiveram origem em coautoria. Trata-se de um número bastante expressivo quando situado em duas comparações. A primeira, temporal, indica um aumento considerável em relação a legislaturas anteriores, quando o número de leis oriundas de projetos em coautoria nunca chegou a 13%.

A segunda comparação, referente à porcentagem de coautorias em projetos de lei, assinala um resultado ainda mais significativo. Enquanto apenas 8,5% dos projetos



de lei apresentados por deputados federais contaram com ao menos dois coautores, mais de 26% das leis originadas em proposições de deputados federais surgiram em coautoria. Além disso, desde a 54^a Legislatura, a porcentagem de leis provenientes de projetos em coautoria é consideravelmente maior que a porcentagem de projetos protocolados em coautoria. Essa expressiva diferença entre porcentagens na etapa de iniciativa e no momento da conversão em lei é um primeiro indício que aponta para a potencial relevância da coautoria como fator explicativo do êxito de proposições legislativas de origem congressional.

Para verificar o papel da coautoria nas chances de aprovação de projetos em leis – e, mais especificamente, testar as hipóteses **H1** e **H2** – foi utilizado um modelo de regressão logística. Trata-se da técnica estatística adequada para variáveis dependentes dicotômicas (Agresti; Finlay, 2012; Kellstedt *et al.*, 2015). Uma vez que a variável dependente de interesse é a aprovação ou não de cada projeto em lei, só há dois resultados possíveis, que assumem valores 0 ou 1.

Por sua vez, a fim de investigar se a coautoria reduz o tempo de aprovação – conforme as hipóteses **H3** e **H4** –, foi empregado um modelo de regressão linear. Considerando que a variável dependente de interesse para o segundo modelo é o tempo de tramitação, mensurado em dias, a regressão linear multivariada serve ao propósito de “descrever o padrão de associação entre uma variável dependente quantitativa e um conjunto de variáveis independentes” (Figueiredo Filho, 2019, p. 258).

As variáveis independentes, oriundas das hipóteses **H1** e **H2** para o primeiro modelo e **H3** e **H4** para o segundo, são ambas discretas, pois consistem em contagens. A primeira é o número de coautores de cada projeto de lei. A segunda, o número de partidos diferentes dos coautores de cada projeto.

Para ambos os modelos, utilizou-se o regime de tramitação como controle. Tendo em vista que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê distintos regimes para tramitação⁵, com diferentes prazos e eventuais supressões de

⁵ A tramitação ordinária é a regra geral, aplicável a todas as proposições que não demandem tramitação em regime especial por sua natureza nem sejam submetidas a rito especial mediante requerimentos aprovados na forma regimental (art. 151, III, RICD). O regime de prioridade consiste na dispensa de exigências regimentais para inclusão de proposições na ordem do dia da sessão seguinte, após as proposições que tramitam em urgência (art. 158, RICD). Por fim, o regime de urgência confere o maior grau de celeridade, mediante a dispensa de amplas exigências regimentais (art. 152, RICD).



formalidades regimentais, entendemos que cada espécie de tramitação poderia impactar tanto as chances de aprovação quanto o tempo de tramitação. A variável de controle foi operacionalizada como uma variável discreta em escala de 1 a 3, assumindo os valores, respectivamente, para tramitação ordinária, em prioridade ou em urgência.

Estatísticas descritivas para as variáveis independentes e de controle estão contidas na Tabela 2. Os valores demonstram, para o total de projetos de lei, o grande predomínio de proposições sem coautoria. A mediana em 1 tanto para número de autores quanto de partidos, e a média em 1,32 autor e 1,08 partido são sintomáticas do fato de que a coautoria foi um fenômeno minoritário durante as cinco legislaturas estudadas. Os valores máximos, contudo, já ilustram a grande dispersão das duas variáveis. Houve um projeto de lei que chegou a 199 coautores, enquanto outro abrangeu 24 partidos diferentes em sua origem.

Tabela 2. Estatísticas descritivas acerca das variáveis independentes e de controle

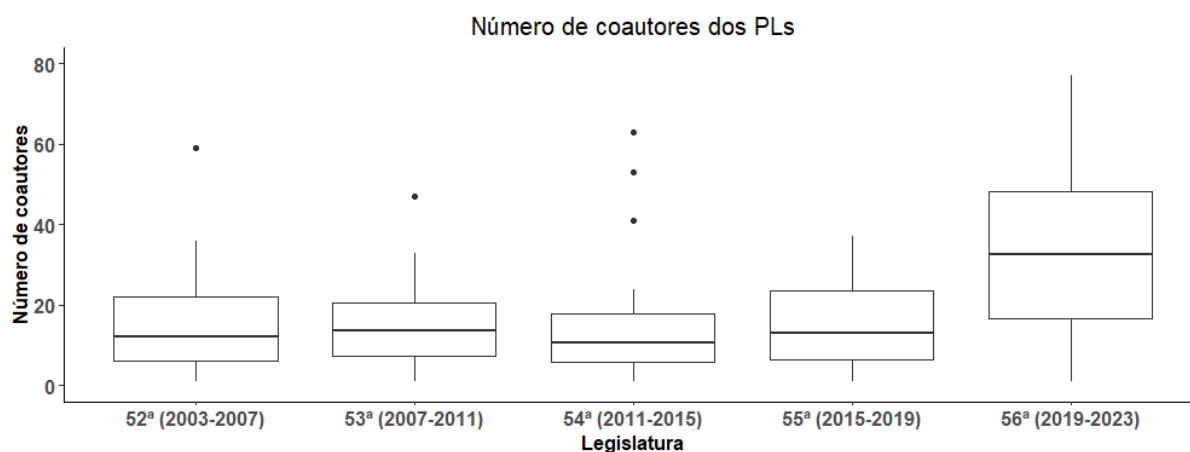
Todos os PLs*				
	Mínimo	Mediana	Média	Máximo
Número de Coautores	1	1	1,32	199
Número de Partidos	1	1	1,08	24
	1 (Ordinária)	2 (Prioridade)	3 (Urgência)	NA
Tramitação (nº PLs)	29202	10303	5662	2781
*n = 47948				
PLs em Coautoria**				
	Mínimo	Mediana	Média	Máximo
Número de Coautores	2	3	7,55	199
Número de Partidos	1	2	2,66	24
	1 (Ordinária)	2 (Prioridade)	3 (Urgência)	NA
Tramitação (nº PLs)	1176	575	428	144
**n = 2323				
Leis Oriundas de PLs em Coautoria***				
	Mínimo	Mediana	Média	Máximo
Número de Coautores	2	6	10,73	65
Número de Partidos	1	3,5	4,65	20
	1 (Ordinária)	2 (Prioridade)	3 (Urgência)	NA
Tramitação (nº PLs)	44	2	82	0
*** n = 128				

Fonte: Elaboração própria.

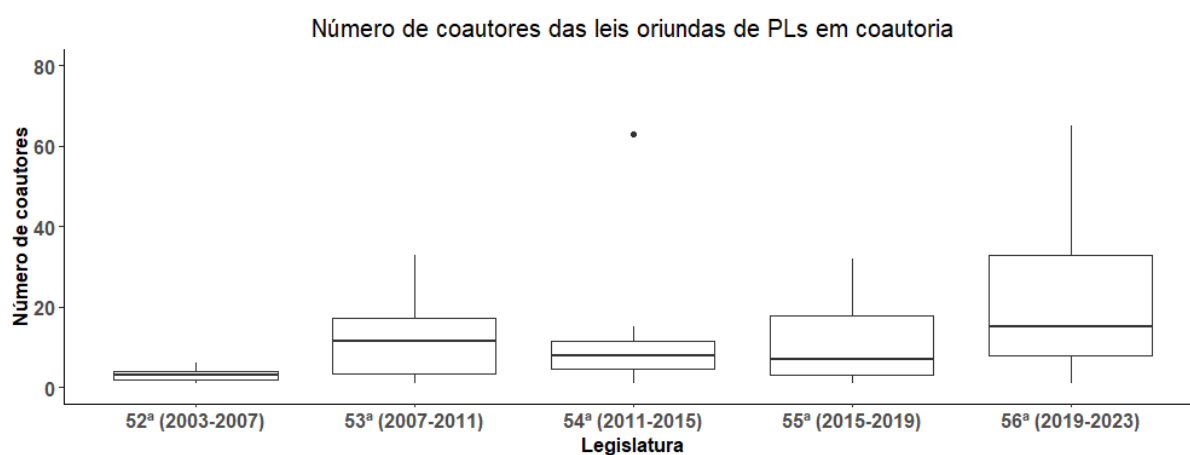


Já os dados referentes apenas àqueles projetos apresentados em coautoria contêm informações relevantes acerca do perfil estatístico desse gênero de proposições. As medianas de 3 coautores e 2 partidos e as médias de 7,55 coautores e 2,66 partidos ilustram que o perfil típico de coautoria na Câmara dos Deputados agrupa poucos parlamentares e partidos. Ainda assim, a grande dispersão em valores sinaliza que há casos de proposições que contemplam dezenas – ou até mais de uma centena – de coautores, além de diversos partidos. A dispersão no número de coautores por legislatura pode ser mais bem visualizada no Gráfico 3, que demonstra uma tendência não apenas de aumento no número de coautores, mas também na dispersão desse número.

Gráfico 3. Dispersão no número de coautores por legislatura



Fonte: Elaboração própria.



Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, acerca das duas variáveis dependentes, as Tabelas 3 e 4 descrevem os dados obtidos para a aprovação em lei (modelo 1) e tempo de tramitação em dias (modelo 2).



Tabela 3. Taxa comparativa de aprovação em lei (coautoria x sem coautoria)

Coautoria	Aprovado em Lei		Total
	Sim	Não	
Sim	128 (5,51%)	2.195 (94,49%)	2.323 (100%)
Não	942 (2,06%)	44.683 (97,94%)	45.625 (100%)
Total	1070 (2,23%)	46.878 (97,77%)	47.948 (100%)

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 4. Estatísticas descritivas do tempo de tramitação até a promulgação em lei de projetos apresentados em coautoria

	Mínimo	Mediana	Média	Máximo
Tempo de tramitação (dias)	8	673,5	849,6	3.879

Fonte: Elaboração própria.

Para a variável dependente dicotômica adotada no modelo 1, nota-se que a grande maioria dos projetos jamais se convertem em leis. Apenas 2,23% do total de quase 48 mil projetos apresentados por deputados federais entre 2003 e 2023 tornaram-se normas jurídicas, o que representa 1.070 leis promulgadas nesse período. Contudo, chama a atenção o fato de que 5,5% das proposições protocoladas em coautoria conseguiram superar o processo legislativo e foram promulgadas. Essa porcentagem, embora não pareça grande, já equivale a mais que o dobro dos casos totais. Esses valores sugerem associação entre a existência e coautoria e as chances de as proposições tornarem-se leis.

Por sua vez, a variável dependente quantitativa empregada no modelo 2 apresenta considerável dispersão. O número de dias entre a apresentação de um projeto de lei e sua promulgação varia entre apenas 8 dias, o caso extremo de celeridade, até 3.879 dias, o caso extremo de morosidade, superando dez anos de trâmite legislativo. Por sua vez, a mediana situa-se em pouco menos de dois anos e a média em quase dois anos e meio.



4 RESULTADOS

Os resultados para os dois modelos de regressão utilizados estão consolidados na Tabela 5 e 6.

Para o primeiro modelo, que emprega regressão logística e tem como variável dependente o resultado da tramitação da proposição (1 para aprovação em lei, 0 para não aprovação), identifica-se, primeiramente, que o número absoluto de coautores não é relevante para as chances de êxito dos projetos de lei. Apesar de o coeficiente assumir sinal negativo, seu valor é bastante baixo e não foi encontrado qualquer nível de significância estatística.

Tabela 5. Resultado das regressões para o modelo logístico

	Variável Dependente Resultado da Tramitação Logística (1)
Número de Coautores	-0,001 (0,008)
Número de Partidos	0,232*** (0,026)
Tramitação	0,090** (0,043)
Constante	-4,125*** (0,075)
Observações	44.857
Log-Likelihood	-4.974,389
Akaike Inf. Crit.	9.956,779
Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01	

Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, o número de partidos representados entre os coautores assume um valor positivo de magnitude relevante e com significância estatística. Para interpretar o valor do coeficiente obtido, é necessário proceder a uma transformação exponencial do coeficiente, a fim de obter o percentual do impacto na chance de



ocorrência da variável independente (Fernandes *et al.*, 2021). No modelo concreto, o coeficiente 0,232, quando submetido à transformação exponencial, assume o valor de 1,261. Em termos percentuais, representa o valor de 26,1%. Assim, cada partido a mais entre os representados pelos coautores de uma proposição aumenta em 26,1% as chances de aprovação do projeto.

O regime de tramitação, finalmente, assume também valor positivo e com significância estatística a nível de $p < 0,05$. Isso significa que projetos em urgência têm maiores chances de aprovação que aqueles em prioridade e estes, maiores chances que os submetidos a tramitação ordinária.

Tabela 6. Resultado das regressões para o modelo linear

Variável Dependente Tempo de Tramitação Linear - MQO (2)	
Número de Coautores	4,531 (4,959)
Número de Partidos	2,414 (17,120)
Tramitação	-404,345*** (64,849)
Constante	1.815,761*** (159,353)
Observações	128
R ²	0,270
R ² Ajustado	0,252
Erro Padrão Ajustado	666,656 (df = 124)
Estatística F	15,258*** (df = 3; 124)
Nota: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$	

Fonte: Elaboração própria.

Acerca do segundo modelo, de regressão linear pelo método dos mínimos múltiplos quadrados – MQO, não foram encontrados coeficientes estatisticamente significantes para qualquer das duas variáveis. Embora os valores sejam positivos, contrariamente à expectativa das hipóteses, não é possível sustentar esse achado



contraintuitivo de que maior número de coautores e de partidos aumente o tempo de tramitação. Por sua vez, o controle teve valores negativos e significativos, comprovando que o regime de tramitação está associado ao tempo de tramitação. Passar da tramitação ordinária para em prioridade e desta para regime de urgência reduz, na média, o tempo de tramitação em 404 dias.

Em suma, o primeiro modelo encontrou evidência de relação apenas para **H2**, que previa maiores chances de aprovação em lei para proposições com mais partidos representados; **H1** não foi comprovada, diante da ausência de significância do número de coautores. O segundo modelo, por sua vez, não resultou em confirmação nem para **H3** nem para **H4**, tendo em vista que tanto o número de coautores quanto o número de partidos não apresentaram coeficientes significantes para o tempo de tramitação.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho, de forma pioneira no Brasil, visou a avaliar os efeitos da coautoria como potencial determinante do êxito legislativo de proposições de origem parlamentar. Devido à sua preponderância quantitativa em número de projetos de lei, apenas a Câmara dos Deputados foi analisada, durante um período de duas décadas, que contemplou cinco legislaturas. Os dados coletados evidenciaram o progressivo aumento do uso da coautoria entre parlamentares ao longo das legislaturas, e, ademais, assinalaram que leis promulgadas provenientes de coautoria são mais comuns do que projetos de lei apresentados em coautoria, o que favoreceu as hipóteses analisadas.

Os resultados dos modelos de regressão, contudo, indicam que a coautoria precisa ser decomposta para que seus efeitos sejam analisados de forma mais adequada. Quanto às chances de aprovação de projetos em lei, relação avaliada por meio de regressão logística, constatou-se que o mero aumento no número de coautores não é estatisticamente significativo para explicar o êxito legislativo. Por sua vez, o aumento do número de partidos envolvidos na coautoria apresenta efeito positivo, em magnitude expressiva e significativa.

Esses resultados indicam que a mera adesão de parlamentares não é suficiente como efeito de sinalização para os demais membros da Casa. Se a coautoria ficar restrita a um único partido, pode ser interpretada como ideologicamente



sectária e afastada das preferências do votante mediano. Contudo, a adesão de parlamentares de múltiplas siglas tende a sinalizar que o teor da matéria supera barreiras partidárias e encontra apoio entre orientações ideológicas e programáticas distintas.

Para o segundo modelo, entretanto, não foi encontrada significância para qualquer uma das duas variáveis. Preliminarmente, conclui-se que a coautoria não tem relevância para ditar o ritmo de tramitação e o tempo de aprovação de proposições. Contudo, investigações posteriores, que incluam novas variáveis e controles, podem chegar a resultados diferentes.

O que este trabalho evidencia é que a coautoria é uma prática parlamentar em crescimento, que vem sendo progressivamente identificada por deputados federais como um instrumento potencializador de visibilidade de proposições e que pode ser útil para induzir à cooperação com outros atores legislativos. Nesse sentido, vislumbra-se uma agenda de pesquisa promissora e relevante, sobretudo em um momento no qual o Congresso Nacional assume maior protagonismo na produção legislativa.

Para avançar nessa agenda ainda pouco explorada, outras facetas da coautoria podem – e devem – ser exploradas. Atributos pessoais dos coautores, como senioridade legislativa, ocupação de posições de *agenda setter*, como liderança partidária e presidência de comissões, além de vínculos em rede, são exemplos de aspectos que não foram considerados neste trabalho e que podem ser abordados posteriormente.

Igualmente, o teor das proposições é outro aspecto que pode ser incorporado, a fim de se obter maior conhecimento sobre as origens e as consequências da coautoria. O teor dos projetos, inclusive, pode vir a ser analisado tendo por base a atuação de frentes parlamentares, as quais consistem em associações suprapartidárias de interesse temático. É possível, então, que alguns dos projetos apresentados em coautoria tenham sido concebidos no seio de frentes parlamentares e incidam sobre o respectivo tema.

Outrossim, a dinâmica bicameral pode vir a ser incluída mediante o emprego de técnicas que mensurem os impactos da coautoria em diferentes etapas do processo legislativo. Não dá para desconsiderar, finalmente, o potencial da pesquisa comparada com outros bicameralismos latino-americanos. Se estudos de casos sobre



Argentina e Chile serviram de inspiração para este trabalho, a inclusão de múltiplos países pode lançar luz sobre o fenômeno da coautoria em contextos institucionais diversos.

Em síntese, há muito ainda a explorar e esta pesquisa, a despeito de suas limitações quanto a hipóteses testadas, variáveis analisadas e controles incorporados, espera contribuir com o fortalecimento de um campo de estudos ainda pouco explorado no Brasil em matéria de estudos legislativos.



REFERÊNCIAS

- AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. **Métodos Estatísticos para as Ciências Sociais**. 4ª edição. [S. l.]: Penso, 2012.
- ALBALA, Adrián *et al.* Uma Câmara só para carimbar? Produção legislativa do Senado brasileiro. **Revista Política Hoje**, [s. l.], v. 30, n. 2, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/article/view/255992>. Acesso em: 14 set. 2024.
- ALEMÁN, Eduardo; CALVO, Ernesto. Analyzing legislative success in Latin America: The case of democratic Argentina. **New voices in the study of democracy in Latin America**, [s. l.], v. 19, p. 7–37, 2008.
- ALEMÁN, Eduardo; CLERICI, Paula. Centralidad y productividad legislativa en la Cámara de Diputados Argentina, 1983-2019. **Revista de ciencia política (Santiago)**, [s. l.], v. 42, n. 1, p. 31–53, 2022.
- ALEMÁN, Eduardo; NAVIA, Patricio. Institutions and the Legislative Success of ‘Strong’ Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile. **The Journal of Legislative Studies**, [s. l.], v. 15, n. 4, p. 401–419, 2009.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 5ªed. São Paulo, SP: JusPodivm, 2022.
- COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, [s. l.], v. 33, 2001.
- DARRIEUX, Rodolfo. Political Institutions and the Legislative Success of Brazilian Presidents: an Analysis of the Cardoso, Lula and Rousseff Governments*. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 13, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/bpsr/a/JPCY9qtWP9fZqsL94wGjv3z/?lang=en>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- DOCKENDORFF, Andrés. Why are some parliamentarians’ bills more likely to progress? Sponsorship as a signal. **The British Journal of Politics and International Relations**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 139–157, 2021.
- FERNANDES, Antônio Alves Tôrres *et al.* Leia este artigo se você quiser aprender regressão logística. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 28, p. 006, 2021.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. **Métodos quantitativos em ciência política**. 1ª edição. [S. l.]: InterSaberes, 2019.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; SALLES, Denise Lopes; VIEIRA, Marcelo Martins. Political and Institutional Determinants of the executive’s Legislative success in Latin america. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 155–171, 2009.
- HIROI, Taeko. The Dynamics of Lawmaking in a Bicameral Legislature: The Case of Brazil. **Comparative Political Studies**, [s. l.], v. 41, n. 12, p. 1583–1606, 2008.



KELLSTEDT, Paul M. *et al.* **Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política**. 1ª edição. [S. l.]: Blucher, 2015.

KESSLER, Daniel; KREHBIEL, Keith. Dynamics of Cosponsorship. **The American Political Science Review**, [s. l.], v. 90, n. 3, p. 555–566, 1996.

KIRKLAND, Justin H. Chamber Size Effects on the Collaborative Structure of Legislatures. **Legislative Studies Quarterly**, [s. l.], v. 39, n. 2, p. 169–198, 2014.

LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy**. [S. l.]: Yale University Press, 2012.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. **The Journal of Legislative Studies**, [s. l.], v. 9, p. 54–86, 2003.

MARTINS, João Pedro Estevão de Vasconcelos. A atividade legislativa presidencial nos bicameralismos latino-americanos: uma análise dos mecanismos de solução de desacordos bicamerais. [s. l.], 2023. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/46441>. Acesso em: 28 mar. 2025.

MIMICA, Nicolás; NAVIA, Patricio. Where did Hyper-Presidentialism Go? The Origin of Bills and Laws Passed in Chile, 1990–2022. **Journal of Politics in Latin America**, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 27–49, 2024.

MONTERO, Mercedes García. Instituciones y actividad legislativa en América Latina. **Documentos CIDOB. América Latina, ISSN 1697-8137, Nº. 23, 2008**, [s. l.], 2008.

MONTERO, Mercedes García. **Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?** 1ª edição. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, [s. l.], v. 64, n. 2, p. 323–334, 2011.

SAIEGH, Sebastian M. ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. **Política y gobierno**, [s. l.], v. 17, n. 1, 2010. Disponível em: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/185>. Acesso em: 17 jul. 2019.

SANTOS, Manoel Leonardo; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; MONTERO, Mercedes García. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. **Revista de ciencia política (Santiago)**, [s. l.], v. 34, n. 3, p. 511–536, 2014.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism: Political Economy of Institutions and Decisions**. Edição: 1sted. Cambridge, U.K. ; New York: Cambridge University Press, 1997.

