

Análise dos Níveis de Produção, Aproveitamento e Desperdício de Projetos de Lei Apresentados

LUIZ MÁRIO MARQUES COUTO

Professor da UnB. Assessor Técnico da
Câmara Legislativa do DF.

MARIA DO CARMO ARRUDA FURTADO

Psicóloga. Assessora Técnica da Câmara
Legislativa do DF.

ADELCE PINTO DE QUEIROZ

Administrador na UnB. Assessor Técnico da
Câmara Legislativa do DF.

SUMÁRIO

I. Introdução. II. Resultados do estudo: 1. Produção de Projetos de Lei. 2. Coeficiente de aprovação dos projetos de lei. 3. Coeficiente de conversão dos projetos de lei. 4. Coeficiente de rejeição aos projetos de lei. 5. Coeficiente de vetos aos projetos de lei. III. Comentários.

I. Introdução

Inexistem, na literatura específica, estudos que indiquem, por tempo, quais os índices ideais de volume de proposições legislativas, de níveis satisfatórios de conversão de projetos de lei em novas leis, e de rejeição ou vetos a projetos apreciados e aprovados em Câmaras ou Assembléias Legislativas.

Tampouco encontram-se disponíveis parâmetros ou referenciais de desempenho de outras Assembléias que permitam fundamentar análises comparativas a respeito da produção e do processo legislativo desenvolvidos na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

Reduzidas as pretensões de aprofundamento e precisão da investigação, é possível, ainda que no âmbito exclusivo da CLDF, identificar os níveis de produção, aproveitamento e desperdício dos projetos de lei que tramitaram na Casa, ao longo dos três primeiros semestres de atividade legislativa. Este é o objetivo do estudo que se apresenta.

Não obstante a sua especificidade restritiva, o presente trabalho resultou de um metódico, sistemático e rigoroso processo de coleta e registro de dados, desenvolvido durante o ano de 1991 e primeiro semestre de 1992. A Análise tomou por base a produção semestral, posto que os dados até então disponíveis foram condensados com esta mesma periodicidade.

Acredita-se seja este trabalho inédito em termos de pesquisa, consolidação e avaliação de informações a respeito do processo de desenvolvimento de projetos de lei em uma Casa Legislativa. Trata-se, assim, de um estudo que poderá representar o início do tratamento científico dos trabalhos legislativos, vindo a ensejar a realização de pesquisas ulteriores, que possibilitem a indicação de índices objetivos e desejáveis de desempenho.

De imediato, espera-se que os resultados a seguir apresentados sirvam de subsídios aos Parlamentares, para análise da congruência ou discrepância entre os índices de produção, aprovação, conversão e rejeição dos projetos de lei apresentados nos três semestres iniciais de funcionamento da CLDF e as metas, expectativas ou objetivos pretendidos.

Importa esclarecer que o capítulo referente aos Comentários não tem caráter conclusivo. Trata-se, tão-somente, de inferências resultantes da observação dos dados disponíveis, consideradas algumas interveniências de possíveis variáveis internas e externas ao processo legislativo estudado.

II. *Resultados do estudo*

1. *Produção de projetos de lei*

Nos três primeiros semestres de funcionamento da CLDF, foram apresentados 491 projetos de lei, o que corresponde à média de 163 projetos por semestre, ou a 27,2 projetos por mês.

Dentre os 491 projetos de lei apresentados no referido período, 367 são de autoria dos Parlamentares, equivalendo, por mês, a 0,8 projetos de lei, em média, por Deputado.

O Deputado mais produtivo da CLDF contribuiu com 1,8 projetos de lei ao mês, em média, durante o ano de 1991 (calculado sobre 12

meses). Este talvez possa ser o limite superior da média de apresentação. Nestes termos, o valor médio alcançado pelos Deputados nos três semestres representa 44,44% do teto (1,8 projeto de lei ao mês, por Deputado), ou seja, a produção média dos Deputados foi cerca de metade da produção do Deputado mais produtivo em 1991.

2. *Coefficiente de aprovação dos projetos de lei*

Dividindo-se o total de projetos aprovados (181) pelo total de projetos a serem analisados (459), ou seja, os projetos apresentados (491), excluídos os projetos retirados pelos autores (32), tem-se um coeficiente de aprovação legislativa de 39,4%. Entende-se, pois, que 39,4% dos projetos que tramitaram na CLDF foram aprovados em Plenário, durante os três semestres legislativos considerados.

A aprovação dos projetos de lei varia segundo o tempo. Efetuados os cálculos sobre resultados acumulados semestre a semestre, tem-se, no primeiro semestre de 1991, 10,5% de projetos aprovados, no segundo semestre de 1991, 43,5%, e no primeiro semestre de 1992, 39,4%.

Nota-se uma queda de aprovação dos projetos no primeiro semestre de 1992, comparativamente ao segundo semestre de 1991, tanto nos dados globais quanto nos projetos de autoria dos Parlamentares. Nos três semestres considerados foram apresentados, sucessivamente, 164, 142 e 185 projetos de lei. Destes totais, foram aprovados na CLDF, respectivamente, 16, 108 e 57 projetos de lei.

3. *Coefficiente de conversão dos projetos em lei*

Até 30 de junho deste ano, do total de projetos de lei apresentados (491), 142 foram convertidos em lei, o que implica a vigência de cerca de 8 novas leis, por mês, no Distrito Federal.

Dividindo-se o total de leis sancionadas ou promulgadas (142) pelo total de projetos a serem apreciados (459), daí já excluídos os 32 projetos retirados pelos autores, dentre os 491 apresentados, tem-se um coeficiente de conversão legislativa de aproximadamente 31%. Ou seja, de todos os 491 projetos lidos em Plenário, apenas 31%, ou cerca de um terço, foram transformados em lei, após três semestres de trabalho legislativo.

No decorrer dos semestres, a conversão em lei dos projetos apresentados é crescente. Assim, ao final do primeiro semestre de 1991, a conversão global dos projetos apresentados foi de 6,6%, de 22,8% no segundo semestre de 1991, e de 30,9% ao término do primeiro semestre de 1992.

A conversão também varia conforme a origem ou autoria dos projetos. Verifica-se, por exemplo, que até junho de 1992 o coeficiente de conversão dos projetos emanados do Executivo foi de 70,5%, enquanto que apenas

16,6% dos projetos apresentados pelos Parlamentares foram transformados em lei.

Embora haja um baixo índice de conversão dos projetos de lei de autoria dos Parlamentares, verifica-se um crescimento desse indicador ao longo do tempo, já que, no primeiro semestre de 1991, a conversão foi de apenas 0,8%, crescendo para 8,9% no segundo semestre de 1991, e atingindo o nível de 16,6% no final do primeiro semestre de 1992.

A baixa porcentagem de conversão explica-se pelo alto número de projetos de lei que ainda se encontram tramitando na Casa. São 252, ou 51,3% dos projetos já apresentados, cuja tramitação não foi ainda concluída, até 30 de junho deste ano.

Dos 491 projetos apresentados até 30-6-92, subtrai-se o total de 239, aí incluídos os 32 projetos retirados pelos autores, 24 rejeitados nas Comissões, 2 rejeitados em Plenário e 181 já aprovados, resultando, portanto, 252 projetos ainda em tramitação.

4. *Coefficiente de rejeição aos projetos de lei*

Dividindo-se o total de 19 projetos vetados (rejeitados na sanção) pelos 459 projetos a serem apreciados (excluídos os 32 projetos retirados pelos autores, dentre os 491 apresentados), tem-se o coeficiente de rejeição legislativa de 4,1% no primeiro semestre de 1992. Entende-se, portanto, que 4,1% de todos os 491 projetos lidos em Plenário não se transformaram em lei, por rejeição no momento da sanção (receberam veto total, que posteriormente foi mantido em Plenário).

Verifica-se que, no primeiro semestre de 1992, dobrou a porcentagem global de projetos vetados (4,1%) em relação ao segundo semestre de 1991, que foi de 2,1%.

Apresenta-se baixo o índice de veto a projetos do Executivo (1,6%), ao final de junho de 1992, enquanto que, a projetos dos Parlamentares, esse coeficiente foi de 5,0%.

5. *Coefficiente de vetos aos projetos de lei*

Dividindo-se o total de projetos rejeitados na sanção (19) pelo total de projetos aprovados pela CLDF (181), tem-se o coeficiente de veto de 10,4%, o que significa dizer que 10,4% do total de projetos aprovados pela Câmara, até 30 de junho deste ano, foram vetados pelo Executivo.

Até junho de 1992, somente 2,0% dos 97 projetos aprovados, de autoria do Executivo, foram vetados, enquanto que 20,2% dos 84 projetos de autoria de Parlamentares receberam veto.

Dobrou a porcentagem de veto aos projetos no primeiro semestre de 1992, em relação ao segundo semestre de 1991.

III. *Comentários*

A produção de projetos de lei na Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos três semestres iniciais de atividade legislativa, foi altamente significativa se consideradas necessidades inadiáveis, como a implantação dos serviços administrativos da Casa, a elaboração do Regimento Interno, a discussão da Lei Orgânica, dentre outros, bem como a natural adaptação dos Parlamentares e respectivas equipes técnicas a uma metodologia de trabalho desconhecida da maioria.

Atendidas as urgências e superadas as dificuldades iniciais, acredita-se que a produção de projetos de lei tenderá a receber novo impulso nos semestres subseqüentes, podendo atingir até a média de dois projetos de lei ao mês, por Deputado.

Enquanto a produção é satisfatória, o coeficiente de aprovação de projetos de lei de autoria dos Parlamentares apresenta-se muito baixo, notadamente se comparado ao coeficiente de aprovação de projetos apresentados pelo Executivo.

Acredita-se que, além da rejeição das matérias em Plenário ou nas Comissões, contribui para o baixo coeficiente de aprovação de projetos de lei dos Parlamentares um tempo de estudo e discussão demasiado longo nas Comissões Permanentes. Acrescente-se à causa mencionada a preferência regimental e/ou política concedida aos projetos de lei de autoria do Executivo.

Examinando os valores do coeficiente de conversão chega-se a resultados semelhantes aos do item anterior, isto é, os projetos de lei do Executivo estão tendo prioridade na CLDF, em detrimento dos projetos apresentados por Parlamentares.

Os coeficientes de conversão e de aprovação avaliam, ainda que indiretamente, a efetividade e a oportunidade dos projetos apresentados. Os projetos arquivados, rejeitados nas Comissões ou retirados pelos respectivos autores frustram altos coeficientes de aprovação e de conversão, caracterizando equívocos de oportunidade ou de consistência.

Não se pode afirmar que a vigência de oito novas leis por mês, no Distrito Federal, média alcançada nestes três semestres, corresponda ou não a um nível satisfatório de produção legislativa, tanto mais porque se desconhece a capacidade de assimilação e de adaptação da comunidade a mudanças resultantes de novas leis.

Embora o número de leis sancionadas pareça alto, o índice de conversão legislativa é baixo, se considerarmos o número de projetos que tramitaram na Câmara nos três primeiros semestres de funcionamento da Casa.

A alta porcentagem de projetos de lei em tramitação indica que o processo legislativo não está fluindo com a agilidade necessária para processar todos os projetos lidos em Plenário, em tempo hábil. Apresenta-se muito, aprova-se pouco e converte-se em lei menos ainda.

O coeficiente de rejeição legislativa na sanção é uma medida de desperdício. Após ser elaborado, tramitar pelas Comissões e ser aprovado em Plenário, o projeto de lei acumula um grande número de homens-hora de trabalho. Ao ser vetado pelo Executivo, o projeto é arquivado e todo o esforço dispendido é anulado. Segundo os dados atuais, quase um quarto do trabalho global aplicado em projetos de lei de autoria dos Parlamentares é desperdiçado.

Apesar de o nível global de veto não ser expressivo, verifica-se que os vetos incidiram principalmente sobre projetos de autoria dos Parlamentares, anulando um quinto de todos os projetos aprovados.

Nota-se, também, que os Parlamentares tendem a confirmar as decisões de veto do Executivo, recuando de suas disposições de aprovação. Caberia, então, um exame das razões que motivam as alterações de voto dos Parlamentares, após a sanção de um projeto por eles anteriormente aprovado.

Importa reafirmar que, pela natureza da pesquisa realizada, e pelo período atípico que a Câmara Legislativa tem vivido, os comentários proferidos traduzem apenas tendências, razão pela qual evitou-se utilizar o termo conclusões para intitular este capítulo. A continuidade destas avaliações ensejará uma massa crítica de informações que confirmará estes resultados ou os corrigirá.

Bibliografia

1. FONSECA, J. S. da, MARTINS, G. de A., TOLEDO, G. L. *Estatística Aplicada*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1985.
2. MARCONI, M. de A, LOKATOS, E. M. *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1986.
3. RICHARDSON, R. J. et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1989.
4. SPIEGEL, M. R. *Estatística*. Trad. Augusto Cesarius. 2ª ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1985.

ANEXO I
DEFINIÇÃO DE TERMOS
COEFICIENTE DE APROVAÇÃO LEGISLATIVA

Mede o percentual de projetos aprovados dentre aqueles que tramitaram na Câmara Legislativa *. Em linguagem matemática, o Coeficiente de Aprovação Legislativa é assim definido:

$$\text{CAL} = \frac{\text{P. AP.}}{\text{P. AN.}} \times 100$$

onde: CAL — Coeficiente de Aprovação Legislativa

P. AP. — Número de projetos aprovados até determinada data

P. AN. — Número de projetos a serem analisados até determinada data

Do ponto de vista conceitual, o coeficiente de aprovação qualifica a capacidade de apreciação de projetos instalada na CLDF e o ritmo com que as matérias são apreciadas, em relação aos quantitativos de entrada do sistema.

COEFICIENTE DE CONVERSÃO LEGISLATIVA

Mede o percentual de projetos sancionados ou promulgados, dentre aqueles que tramitaram na CLDF *. Em linguagem matemática, o Coeficiente de Conversão Legislativa é assim definido:

$$\text{CCL} = \frac{\text{P. SA.}}{\text{P. AN.}} \times 100$$

onde: CCL — Coeficiente de Conversão Legislativa

P. SA. — Número de projetos sancionados ou promulgados até determinada data

P. AN. — Número de projetos a serem analisados até determinada data

Este coeficiente mede a parcela das intenções de lei do Executivo e dos Parlamentares, e que se transformou efetivamente em lei.

(*) Os projetos que tramitaram são todos aqueles lidos em Plenário menos os retirados pelos respectivos autores.

COEFICIENTE DE REJEIÇÃO LEGISLATIVA

Mede o percentual de projetos rejeitados na sanção (vetados pelo Executivo, com veto mantido em Plenário), dentre aqueles que tramitaram na CLDF. Em linguagem matemática, o Coeficiente de Rejeição Legislativa é assim definido:

$$\text{CRL} = \frac{\text{P.RE.}}{\text{P.AN.}} \times 100$$

onde: CRL. — Coeficiente de Rejeição Legislativa

P.RE. — Número de projetos rejeitados na sanção, até determinada data

P.AN. — Número de projetos a serem analisados, até determinada data

Este coeficiente mede a parcela de projetos que, após tramitar e receber a aprovação dos Deputados, foi rejeitada pelo Executivo. De certa forma, mede o desperdício do trabalho legislativo.

COEFICIENTE DE VETO LEGISLATIVO

Mede o percentual de projetos rejeitados na sanção (vetados pelo Executivo, com veto mantido em Plenário), dentre aqueles que foram aprovados na CLDF. O Coeficiente de Veto difere do Coeficiente de Rejeição na base de comparação. O Coeficiente de Rejeição tem por base o número de projetos a serem analisados, e o Coeficiente de Veto tem por base o número de projetos aprovados na CLDF. O Coeficiente de Rejeição pode ser comparado com os dois primeiros de mesma base (CAL e CCL), enquanto o Coeficiente de Veto não. Em linguagem matemática, o Coeficiente de Veto é assim definido:

$$\text{CVL} = \frac{\text{P.RE.}}{\text{P.AP.}} \times 100$$

onde: CVL. — Coeficiente de Veto Legislativo

P.RE. — Número de projetos rejeitados na sanção até determinada data

P.AP. — Número de projetos aprovados em Plenário até determinada data

TABELA 1. PRODUÇÃO LEGISLATIVA POR AUTOR E SEMESTRE

ANEXO 2

SEMESTRE	AUTORIAS	PROJETOS LIDOS (A)	PROJETOS RETIRADOS (B)	PROJETOS A SE REM ANALISADOS (C)	PROJETOS REJEITADOS MISSOES (D)	PROJETOS REJEITADOS PLENARIOS (E)	PROJETOS REJEITADOS APROVADOS PELA CLDF (F)	PROJETOS REJEITADOS NA SANÇÃO (G)	PROJETOS SANÇÃOADOS OU PROMULGADOS (H)
1º/91	TOTAL	164	12	152	00	02	16	02	10
	EXECUTIVO	24	01	23	00	00	09	00	09
	PARLAMENTARES	140	11	129	00	02	07	02	01
2º/91	TOTAL	142	09	133	12	00	100	04	55
	EXECUTIVO	62	01	61	00	00	55	00	38
	PARLAMENTARES	80	08	72	12	00	53	04	17
1º/92	TOTAL	185	11	174	12	00	57	13	77
	EXECUTIVO	38	00	38	01	00	33	02	39
	PARLAMENTARES	147	11	136	11	00	24	11	38

PROJETOS LIDOS

PROJETOS A SE REM ANALISADOS

PROJETOS REJEITADOS MISSOES

PROJETOS REJEITADOS PLENARIOS

PROJETOS REJEITADOS APROVADOS PELA CLDF

PROJETOS SANÇÃOADOS (LEIS)

TABELA 2

TOTAIS ACUMULADOS E COEFICIENTES LEGISLATIVOS

ANEXO 3

TOTAL ZACAO	AUTORIA	PROJETOS LIDOS (A)	PROJETOS RETIRA- DOS (B)	PROJETOS A SEREM ANALISADOS (C)	PROJETOS REJEITADOS COMISSOES (D)	PROJETOS REJEITADOS PLENARIO (E)	PROJETOS APROV. PE- LA CLDF (F)	PROJ. REJEI- TADOS NA SANCION (G)	PROD. SANCIO- NADO OU PRO- MULGADOS (H)	C O E F I C I E N T E S				VETO CVL = (G) x 100 (F) *
										PROV. LEGISLATIVA CVL = (F) x 100 (I)	CONVERSO LEGISLATIVA (H) x 100 (C)	REJEICAO LEGISLATIVA (G) x 100 (I)	REJEICAO LEGISLATIVA (H) x 100 (I)	
ATE 10/91	TOTAL	164	12	152	00	02	16	02	10	10,5	6,6	1,3	12,5	
	EXECUTIVO	24	01	23	00	00	09	00	09	39,1	39,1	0,0	0,0	
	PARLAMENTARES	140	11	129	00	02	07	02	01	5,4	0,8	1,6	28,5	
ATE 28/91	TOTAL	306	21	285	12	02	124	06	65	43,5	22,8	2,1	4,8	
	EXECUTIVO	86	02	84	00	00	64	00	47	76,2	55,9	0,0	0,0	
	PARLAMENTARES	220	19	201	12	02	60	06	18	29,8	8,9	3,0	10,0	
ATE 10/92	TOTAL	491	32	459	24	02	181	19	142	39,4	30,9	4,1	10,4	
	EXECUTIVO	124	02	122	01	00	97	02	86	79,5	70,5	1,6	2,0	
	PARLAMENTARES	367	30	337	23	02	84	17	56	24,9	16,6	5,0	20,2	