

INDICADORES LEGISLATIVOS

Os indicadores legislativos são definidos e calculados com base no processo legislativo, que tem início com a data de leitura do projeto de lei e é concluído após sua aprovação (sanção ou promulgação), indeferimento, rejeição, retirada ou apensamento. Desta forma, os indicadores devem ser atualizados periodicamente e neste sentido estão sujeitos a modificações, conforme projetos de lei que estão em tramitação forem sendo discutidos e concluídos. O conceito e a fórmula de cálculo seguem em anexo ao final deste relatório. Seguem abaixo os indicadores obtidos, entre 1991 e 2018, conforme as dimensões estipuladas.

1. Eficiência

São definidos dois indicadores de eficiência, i) o percentual de leis aprovadas e ii) o tempo médio de tramitação (em meses). Considera-se neste trabalho o conceito de eficiência como a capacidade de obter maior rendimento com menor quantidade de erros. Seguem os resultados destes indicadores na tabela 1 abaixo, observando que a 7ª legislatura ainda não está concluída. Nesta legislatura houve a maior taxa de aprovação média dentre todas as legislaturas, e o menor tempo de tramitação de proposições sancionadas e promulgadas.

Ressalte-se que o reduzido prazo de tramitação é explicado pela prevalência de aprovações de projetos de iniciativa do Poder Executivo, com frequência apreciados em regime de urgência. Isso porque as deliberações envolvendo Projetos de Lei de iniciativa de deputados frequentemente concentram-se nos momentos que antecedem o recesso parlamentar, o que deve ampliar o prazo médio de tramitação por ocasião do encerramento de 2018.

Tabela 1 - Indicadores de Eficiência

Legislatura	ano	% projetos de lei aprovados*	Tempo Médio de Tramitação (meses)
1a legislatura	1991	56,29%	10,9
	1992	59,95%	11,6
	1993	54,08%	11,7
	1994	59,60%	7,6
Total 1a legislatura		57,70%	10,4
2a legislatura	1995	53,97%	17,4
	1996	42,89%	18,8
	1997	29,29%	9,0
	1998	25,43%	3,2
Total 2a legislatura		39,90%	12,1
3a legislatura	1999	25,06%	13,0
	2000	24,37%	9,9
	2001	32,10%	5,7
	2002	36,59%	5,1
Total 3a legislatura		28,70%	8,4
4a legislatura	2003	33,90%	14,5
	2004	36,14%	9,7
	2005	34,55%	7,1
	2006	26,75%	7,5
Total 4a legislatura		33,71%	9,7
5a legislatura	2007	25,20%	14,6
	2008	48,21%	7,3
	2009	39,52%	9,5
	2010	36,10%	5,0
Total 5a legislatura		36,52%	9,1
6a legislatura	2011	58,38%	10,3
	2012	58,47%	7,6
	2013	59,20%	4,2
	2014	52,56%	8,6
Total 6a legislatura		58,68%	7,7
7a legislatura	2015	69,57%	14,4
	2016	60,34%	8,9
	2017	65,54%	6,2
	2018	78,05%	1,3
Total 7a legislatura		65,70%	7,7

* Exceto projetos em tramitação, em redação final, ou apensados

Enfatize-se, ademais, que o percentual de projetos de lei aprovados considera **apenas** a razão entre Projetos de Lei sancionados ou promulgados e o número de Projetos de Lei cuja tramitação é **efetivamente concluída**. O escopo deste trabalho é a análise exclusiva de proposições cujo processo legislativo foi esgotado.

Por fim, é importante frisar-se que os dados apresentados na Tabela 1 referem-se à data de **apresentação** das proposições, sendo a data de sanção ou promulgação utilizada apenas como termo, no cômputo do tempo de tramitação.

2. Representatividade

O termo Representatividade pode possuir muitos significados em Ciência Política, conforme o autor e o referencial teórico utilizado. Neste trabalho consideraremos representatividade especificamente por três indicadores: (1) como a capacidade de a Oposição aprovar seus projetos de lei de interesse de grupos que não compõem o governo, (2) Percentual de comissões presididas por parlamentares da base de oposição, e (3) Média de Parlamentares por quantidade de partidos. Em relação à sétima legislatura, podemos observar que o 1º indicador teve um desempenho próximo ao da média geral, enquanto no 2º indicador, o percentual de comissões presididas por parlamentares da oposição seguiu praticamente estável. Em relação do 3º indicador, podemos observar uma fragmentação partidária expressiva em todas as sete legislaturas desta casa legislativa.

Tabela 2. % de Leis Aprovadas pela Oposição.

Legislatura	ano	Oposição
1a legislatura	1991	10,6%
	1992	7,0%
	1993	11,7%
	1994	3,4%
Total 1ª legislatura		8,4%
2a legislatura	1995	54,3%
	1996	54,0%
	1997	32,8%
	1998	11,4%
Total 2ª legislatura		46,0%
3a legislatura	1999	9,8%
	2000	12,6%
	2001	7,9%
	2002	6,7%
Total 3ª legislatura		9,2%
4a legislatura	2003	16,7%
	2004	13,5%
	2005	7,6%
	2006	9,1%
Total 4ª legislatura		12,8%
5a legislatura	2007	5,7%
	2008	4,8%
	2009	7,4%
	2010	6,8%
Total 5ª legislatura		6,0%
6a legislatura	2011	6,5%
	2012	5,7%
	2013	2,3%
	2014	3,3%
Total 6ª legislatura		5,0%
7a legislatura	2015	17,7%
	2016	23,1%
	2017	13,7%
	2018*	3,1%
Total 7ª legislatura		14,4%
Total Geral		14,5%

* Referente ao primeiro semestre

Tabela 3. Porcentagens de Presidências de Comissão
Segundo Parlamentares da Oposição

Legislatura	ano	Governo - Poder Executivo	% de Presidencias de Comissão - Oposição
1ª	1991	joaquim Roriz (PTR)	0,0%
	1992		25,0%
	1993		25,0%
	1994		0,0%
2ª	1995	Cristovam Buarque (PT)	75,0%
	1996		75,0%
	1997		50,0%
	1998		75,0%
3ª	1999	joaquim Roriz (PMDB)	50,0%
	2000		25,0%
	2001		42,9%
	2002		33,3%
4ª	2003	joaquim Roriz (PMDB)	33,3%
	2004		22,2%
	2005		33,3%
	2006		33,3%
5ª	2007	José Roberto Arruda (DEM), Paulo Otávio (DEM), Wilson Lima (PR), Rogério Rosso (PMDB)	11,1%
	2008		33,3%
	2009		22,2%
	2010		22,2%
6ª	2011	Agnelo Queiroz (PT)	11,1%
	2012		22,2%
	2013		20,0%
	2014		20,0%
7ª	2015	Rodrigo Rollemberg (PSB)	20,0%
	2016		30,0%
	2017		30,0%
	2018		30,0%

Tabela 4. Concentração Partidária por Legislatura.

Legislatura	Período	Total de Partidos representados	Média de Assentos / Partidos
1ª Legislatura	1991 - 1994	11	2,18
2ª Legislatura	1995 - 1998	7	3,43
3ª Legislatura	1999 - 2002	9	2,67
4ª Legislatura	2003 - 2006	9	2,67
5ª Legislatura	2007 - 2010	13	1,85
6ª Legislatura	2011 - 2014	12	2,00
7ª Legislatura	2015 - 2019	12	2,00

3. Institucionalização

Considera-se que o termo institucionalização¹ pode ser avaliado pelo tempo de permanência parlamentar (maior tempo de permanência tende a implicar maior experiência e conhecimentos acumulados sobre processo legislativo e comissões temáticas e nesse sentido, maior institucionalização). Seguindo esta linha seguem abaixo os indicadores de institucionalização: rotatividade parlamentar e média de mandatos cumpridos.

Tabela 5. Rotatividade Parlamentar e Média de Mandatos Cumpridos por Legislatura

Legislatura	Período	Rotatividade	Média de Mandatos Cumpridos
1ª Legislatura	1991 - 1994	-	1,00
2ª Legislatura	1995 - 1998	54,20%	1,46
3ª Legislatura	1999 - 2002	54,20%	1,67
4ª Legislatura	2003 - 2006	66,70%	1,67
5ª Legislatura	2007 - 2010	62,50%	1,71
6ª Legislatura	2011 - 2014	58,33%	1,67
7ª Legislatura	2015 - 2019	50,00%	1,83

¹ Ver Polsby (2008), A institucionalização da Câmara de Deputados dos Estados Unidos”. Revista de Sociologia Política, volume 16, nº 30, pgs 221-251, jun 2008.

4. Relações Legislativo – Executivo

A análise das relações entre os poderes Legislativo e Executivo é fundamental para avaliar a premissa de independência entre os dois poderes. Seguem abaixo os indicadores associados a esta dimensão: “% de leis de autoria do Poder Executivo”, que reflete a capacidade legislativa deste poder, “% de leis orçamentárias”, que são de exclusividade do poder Executivo, que foram incluídas no sentido de diferenciar e comparar a produção de leis orçamentárias e não orçamentárias do poder Executivo. O último indicador presente na tabela 6, “% de leis vetadas” é incluída para avaliar a utilização do poder de veto, prerrogativa do Poder Executivo.

Na tabela 7 seguem os tempos de tramitação dos projetos de lei por tipo de iniciativa. Estes indicadores são medidos como a diferença em meses entre a data de leitura do projeto de lei e a data de sanção (ou promulgação) da lei associada. Cabe observar o tempo de tramitação de projetos de lei oriundos do Poder Executivo é influenciado pela tramitação extremamente rápida de projetos de lei orçamentários (PPA, LDO, LOA, créditos suplementares.)

Tabela 6. Porcentagens de Leis de Autoria do Poder Executivo e Leis Orçamentárias, Leis Vetadas

Legislatura	ano	Poder Executivo	Leis Orçamentárias	% de Leis vetadas
1a legislatura	1991	45,3%	13,0%	10,9%
	1992	54,1%	15,6%	7,3%
	1993	62,3%	17,4%	2,9%
	1994	67,2%	7,9%	2,3%
Total 1a		57,2%	13,5%	5,9%
2a legislatura	1995	12,4%	4,7%	3,7%
	1996	16,9%	6,7%	1,2%
	1997	41,3%	16,2%	1,3%
	1998	67,1%	47,7%	1,4%
Total 2a		34,4%	18,8%	1,9%
3a legislatura	1999	51,1%	20,4%	5,5%
	2000	56,3%	24,1%	6,0%
	2001	65,3%	18,1%	4,8%
	2002	65,0%	17,8%	9,5%
Total 3a		59,4%	20,1%	6,5%
4a legislatura	2003	37,7%	12,6%	4,6%
	2004	49,8%	15,9%	3,7%
	2005	65,7%	18,2%	3,7%
	2006	67,0%	31,8%	3,6%
Total 4a		55,1%	19,6%	3,9%
5a legislatura	2007	45,3%	21,4%	3,6%
	2008	58,0%	28,7%	3,8%
	2009	61,7%	31,3%	2,0%
	2010	74,3%	47,3%	3,7%
Total 5a		59,8%	32,2%	3,3%
6a legislatura	2011	39,9%	24,5%	9,9%
	2012	54,7%	28,2%	7,8%
	2013	79,1%	29,1%	2,9%
	2014	62,3%	45,1%	3,2%
Total 6a		59,0%	31,7%	6,0%
7a legislatura	2015	24,1%	15,0%	5,5%
	2016	38,4%	26,9%	15,3%
	2017	47,9%	28,2%	8,3%
	2018*	90,6%	37,5%	9,4%
Total 7a		50,3%	26,9%	9,6%

*referente ao 1o semestre

Tabela 7. Tempo Médio de Aprovação do Projeto de Lei por tipo de iniciativa(em meses)

Legislatura	Ano	Coalisão de Governo	Oposição	Poder Executivo
1a legislatura	1991	16,43	16,48	3,85
	1992	19,08	29,68	4,01
	1993	24,77	35,52	2,11
	1994	18,73	28,94	1,72
2a legislatura	1995	18,13	20,48	2,13
	1996	19,23	23,95	1,58
	1997	11,80	15,74	1,83
	1998	7,03	8,07	1,26
3a legislatura	1999	22,91	26,25	2,81
	2000	19,96	23,39	1,41
	2001	9,49	19,01	2,53
	2002	9,83	18,80	1,74
4a legislatura	2003	21,54	22,70	2,55
	2004	14,49	20,63	3,22
	2005	15,35	18,69	2,51
	2006	13,44	14,44	4,51
5a legislatura	2007	23,68	30,00	2,77
	2008	13,17	24,15	2,10
	2009	20,65	23,54	2,45
	2010	9,21	26,24	2,01
6a legislatura	2011	16,01	17,14	1,65
	2012	13,87	20,10	1,90
	2013	13,95	14,52	1,82
	2014	20,70	28,80	0,87
7a legislatura	2015	18,28	17,63	2,63
	2016	13,58	13,39	1,77
	2017	9,40	10,20	2,42
	2018*	0,73	2,37	1,25

* referente ao 1º semestre

5. Qualidade

Neste trabalho é assumido que a qualidade de uma lei está associada à sua “constitucionalidade”, isto é, sua capacidade de se configurar em um produto legislativo perfeito, não sendo declarado inconstitucional por Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN). Por outro lado, assume-se que uma segunda medida de qualidade seria dada pelo grau de estabilidade desta lei, ou a capacidade de perpetuar sua vigência. Assim, são propostos, a princípio, os seguintes indicadores de qualidade: taxas de Revogação e taxas de ADIN, e respectivos tempos médios até a ocorrência destes eventos.

Apresentamos, na tabela abaixo, os indicadores acima mencionados, adicionando-se a coluna “% de leis substantivas”. Tal índice exclui as leis que dizem respeito à inclusão de datas comemorativas e eventos no calendário oficial, buscando apontar a participação das normas que influenciam de forma direta a vida do cidadão.

Tabela 8 - Indicadores de Qualidade

Legislatura	ano	Total de Leis Revogadas (após sanção ou promulgação)		Tempo Médio - Leis Revogadas (anos)	Leis Declaradas Inconstitucionais - ADIN		Tempo Médio - ADIN (anos)	% de leis Substantivas
		QTD	%		QTD	%		
1a legislatura	1991	14	8,70%	15,23	6	3,73%	10,03	74,5%
	1992	13	5,33%	11,34	7	2,87%	13,98	76,2%
	1993	12	4,53%	11,49	10	3,77%	14,90	85,3%
	1994	12	6,78%	8,55	5	2,82%	9,71	75,1%
	Total 1a legislatura	51	6,02%	11,65	28	3,31%	12,55	78,5%
2a legislatura	1995	27	5,23%	9,77	60	11,63%	10,54	82,19%
	1996	18	3,59%	8,93	65	12,97%	9,53	83,19%
	1997	14	5,86%	9,66	22	9,21%	8,59	83,40%
	1998	9	6,04%	5,20	4	2,68%	4,26	89,26%
	Total 2a legislatura	68	4,84%	8,89	151	10,75%	9,65	83,31%
3a legislatura	1999	11	4,89%	9,29	17	7,56%	4,12	84,44%
	2000	8	4,60%	6,66	13	7,47%	4,85	91,38%
	2001	16	7,41%	6,32	20	9,26%	5,15	90,74%
	2002	17	9,44%	5,80	16	8,89%	3,53	91,01%
	Total 3a legislatura	52	6,54%	6,86	66	8,30%	4,42	89,16%
4a legislatura	2003	19	5,97%	6,43	37	11,64%	2,98	85,22%
	2004	11	4,93%	6,04	25	11,21%	2,46	88,29%
	2005	8	4,04%	5,91	21	10,61%	2,78	91,41%
	2006	5	5,68%	5,89	3	3,41%	4,80	87,50%
	Total 4a legislatura	43	5,20%	6,18	86	10,40%	2,85	87,77%
5a legislatura	2007	10	6,33%	3,90	6	3,80%	2,02	90,51%
	2008	6	3,19%	3,37	6	3,19%	3,67	83,51%
	2009	7	4,70%	3,43	4	2,68%	3,03	81,76%
	2010	2	2,70%	0,73	3	4,05%	1,59	85,14%
	Total 5a legislatura	25	4,39%	3,39	19	3,34%	2,68	85,21%
6a legislatura	2011	7	2,21%	2,04	10	3,10%	2,94	79,57%
	2012	4	1,63%	2,86	5	2,04%	1,68	77,55%
	2013	0	0,00%	0,00	19	11,05%	1,91	90,69%
	2014	0	0,00%	0,00	8	6,56%	1,52	90,16%
	Total 6a Legislatura	11	1,28%	2,36	25	2,90%	0,95	82,65%
7a legislatura	2015	3	1,02%	1,10	14	4,71%	1,75	82,94%
	2016	1	0,77%	0,32	24	18,46%	1,41	78,46%
	2017	0	0,00%	0,00	4	4,17%	1,04	79,16%
	2018	0	0,00%	0,00	1	3,13%	0,51	90,63%
	Total 7a Legislatura	4	0,45%	0,36	11	7,62%	1,18	81,89%

SEÇÃO DE APOIO À AVALIAÇÃO DE RESULTADOS – SAARE

e Marcio Correia de Mello - COPEI