



ESTUDO COMPARATIVO SOBRE
PRODUÇÃO LEGISLATIVA E
REMUNERAÇÃO PARLAMENTAR EM
PAÍSES SELECIONADOS DA EUROPA,
AMÉRICA DO NORTE E AMÉRICA LATINA

Ricardo José Pereira Rodrigues

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Relações Internacionais

ESTUDO

MAIO/2000



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
ALEMANHA	4
CANADÁ	5
ATIVIDADE LEGISLATIVA - CANADÁ (HOUSE OF COMMONS) - 1997/1999	5
ESTADOS UNIDOS	6
HOUSE OF REPRESENTATIVES - ATIVIDADE LEGISLATIVA - 1991/1999	6
FRANÇA	7
INGLATERRA	7
PERU	8
SUÉCIA	8
BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA	9
BIBLIOGRAFIA	10

© 2000 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

ESTUDO COMPARATIVO SOBRE PRODUÇÃO LEGISLATIVA E REMUNERAÇÃO PARLAMENTAR EM PAÍSES SELECIONADOS DA EUROPA, AMÉRICA DO NORTE E AMÉRICA LATINA

Ricardo José Pereira Rodrigues

INTRODUÇÃO

O Parlamento talvez seja uma das instituições mais criticadas e menos compreendidas no Brasil. Pesquisas de opinião realizadas no final da última legislatura comprovaram que a população, de uma maneira geral, avalia a atuação do Congresso negativamente. Para 43% dos brasileiros, o desempenho do Parlamento é tido como ruim e péssimo. Somente 11% o consideram ótimo e bom.

Esta visão eminentemente negativa do Congresso é ainda perpetuada pela cobertura que dele faz a imprensa brasileira, que, em geral, concentra-se, sobretudo, na imagem de um plenário vazio. Segundo a mídia, uma palavra bastaria para descrever o Congresso Nacional: inoperante.

Entretanto, a realidade empírica é bem diversa. Como os dados revelam, o Congresso brasileiro está longe de ser um território livre da indolência e do marasmo. A qualquer ano, o volume de matérias apreciadas pela Câmara dos Deputados, por exemplo, quase nunca fica abaixo da casa dos 3 mil projetos. Em 1991, chegou-se a apreciar mais de 8 mil projetos. Estes números, em termos absolutos, são inegavelmente elevados.

Mas também em termos relativos, a produtividade do Congresso Nacional em nada fica a dever do trabalho legislativo realizados por instituições em outras democracias, inclusive aquelas com reconhecida tradição parlamentar.

O presente estudo tem por objetivo apresentar um levantamento da produção legislativa de países selecionados da América do Norte, da América do Sul e da Europa. Tais informações apresentam-se como elementos fundamentais para uma análise comparada do problema da produtividade legislativa no Brasil bem como para situar o caso brasileiro no contexto internacional. Cabe observar, contudo, que, na presente análise figuram países de regime presidencialista juntamente com países de sistema parlamentarista. A comparação, portanto, não pode

ser perfeita, e deve-se ter em mente que o tipo de regime certamente afeta a forma como o trabalho legislativo é feito e o volume que esse trabalho pode apresentar.

Outrossim, cabe aqui salientar a dificuldade de se conseguir dados sobre o desempenho dos parlamentos da América do Sul. Além da inexistência de tais dados nos “sites” de internet das respectivas casas do Poder Legislativo, nenhum dos parlamentos da região responderam às solicitações de informação feitas via correio eletrônico. A exceção foi o Congresso da República do Peru, cuja página de internet dispunha de informações sobre o trabalho parlamentar ali realizado.

ALEMANHA

Na Alemanha, os projetos de lei podem ser apresentados pelo Governo Federal, pelo *Bundesrat* e pelos membros do *Bundestag* a Câmara baixa. Mais de 2/3 dos projetos de lei são oriundos do próprio Governo Federal. Este fato não chega a ser uma surpresa, já que no regime parlamentarista, como o alemão, o governo é constituído a partir de composição partidária que gera no parlamento uma maioria. Uma vez que governo e maioria parlamentar são idênticos em termos políticos, a elaboração dos projetos que a maioria deseja adotar termina sendo realizada, sobretudo devido a exigências técnicas, por departamentos específicos do Governo Federal.

O 1/3 restante de projetos de lei apresentados anualmente na Alemanha provem de deputados de partidos minoritários e de grupos parlamentares ligados à coalizão de maioria que por qualquer razão decidem submeter projetos cujo teor talvez esteja distanciado da linha de atuação do governo mas que ainda assim pertence à linha do partido em questão. Com o multipartidarismo, não se pode exigir total adesão aos preceitos de maioria a não ser sacrificando a independência de cada um dos partidos. Assim, trabalha-se com uma adesão relativa. A margem e os limites dessa relatividade podem ser observados no comportamento dos parlamentares com relação a apresentação de projetos individuais.

Infelizmente, não foi possível obter estatísticas recentes sobre a atividade legislativa na Alemanha. Os dados aqui compilados referem-se ao período que se estende de 1949 a 1992. Embora desatualizados, tais números fornecem uma idéia do volume de projetos apresentados e aprovados que, em sua média, não deve apresentar muita alteração com respeito a anos mais recentes.

ATIVIDADE LEGISLATIVA POR ORIGEM DE INICIATIVA, 1949-1992

	Governo	Bundestag	Bundesrat
projetos de lei apresentados	3983	2309	434
projetos de lei aprovados	3338	805	126
taxa de sucesso	83,81%	34,86%	29,03%
% legislação	77,07%	18,59%	2,91%

CANADÁ

Há dois tipos de projetos de lei pública que regulamentam a sociedade e suas instituições no Canadá. Em primeiro lugar, há aqueles projetos propostos pelo governo, geralmente através de algum ministro. Em segundo lugar, há os projetos que, embora de cunho eminentemente público, são apresentados individualmente por membros do parlamento.

Existe ainda o instrumento do projeto privado. Esse tipo de projeto trata da isenção de qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos da aplicação de uma lei. Como esse tipo de projeto não apresenta qualquer impacto sobre a formulação de políticas públicas naquele país, ele não foi incluído nas estatísticas apresentadas abaixo.

Nos últimos três anos, a produção legislativa da Câmara dos Comuns do Canadá apresentou a seguinte configuração:

origem/ano		projetos apresentados	projetos de lei aprovados
Governo	1997	28	26
	1998	36	28
	1999	44	14*
Membros Privados	1997	103	1
	1998	158	5
	1999	371	0*

* Sessão legislativa em progresso em março de 2000

ATIVIDADE LEGISLATIVA - CANADÁ (HOUSE OF COMMONS) - 1997/1999

Os dados da tabela deixam claro que praticamente todo projeto apresentado pelo governo é adotado enquanto que pouquíssimos projetos propostos individualmente pelos membros recebem aprovação. Entretanto, cabe lembrar que no regime parlamentarista o governo é composto pelo partido majoritário ou por uma coalizão de partidos e que este tem um projeto de política pública bem definido. Poucos seriam os membros da maioria que apresentariam projetos de lei individualmente não alinhados com o projeto nacional de seus respectivos partidos. Por outro lado, aos membros de partidos minoritários caberia apenas o instrumento do projeto de lei individual para propor alternativas à política pública governamental. Esse instrumento, juntamente com os debates em plenário constitui a fonte mais visível de oposição ao governo. Dada a natureza da relação de poderes dentro do próprio parlamento, é lógico supor que a grande maioria dos projetos de lei aprovados sejam oriundos do governo.

ESTADOS UNIDOS

O Congresso dos Estados Unidos aprecia em suas deliberações dois tipos de proposições. Em primeiro lugar, há as resoluções, que podem ser oriundas de cada uma das casas legislativas, ou podem ser conjuntas, requerendo a aprovação conjunta das duas casas do Congresso. Em segundo lugar, há os projetos de lei (bills). Os últimos são elaborados com vistas a propor programas e medidas que afetem o governo e a população em geral. Segundo o *Guide to Congress*, os “bills” perfazem a grande maioria das proposições apresentadas e apreciadas nas duas casas do Congresso Americano. Por essa razão, a presente análise concentra-se neste último tipo de proposição.

Os dados referentes aos projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados americana e transformados em norma jurídica nos últimos nove anos figuram na tabela que se segue:

A n o	Projetos de lei apresentados	Projetos de lei aprovados
1 9 9 1	4 0 8 5	1 6 2
1 9 9 2	2 1 2 7	2 3 4
1 9 9 3	3 7 2 0	1 2 7
1 9 9 4	1 5 9 0	1 6 8
1 9 9 5	2 8 4 0	6 0
1 9 9 6	1 5 0 4	1 9 2
1 9 9 7	3 0 8 8	1 0 4
1 9 9 8	1 7 8 6	1 5 0
1 9 9 9	3 5 1 7	1 2 2

HOUSE OF REPRESENTATIVES - ATIVIDADE LEGISLATIVA - 1991/1999

Semelhantemente ao que ocorre no Brasil, o parlamento americano apresenta um elevado volume de atividade, com índices anuais de apresentação de projetos equivalentes aos índices produzidos pelo *Bundestag* alemão em mais de quarenta anos. Mas, deve-se ter em mente que os Estados Unidos adotam o sistema presidencialista de governo enquanto a Alemanha adota o sistema parlamentarista. Nos Estados Unidos, como no Brasil, o parlamentar atua independentemente do partido. Para o deputado americano, o importante é defender os interesses do eleitor de seu distrito eleitoral e não necessariamente seguir a linha do partido. O resultado é uma verdadeira inflação de projetos de lei, muitos redundantes que são incorporados a outros ou nunca chegam a ser apreciados em comissão. De fato, se nos Estados Unidos o volume de projetos apresentados é alto, não se pode dizer o mesmo da proporção de projetos aprovados. Em 1995, por exemplo, esta proporção mal chegou a 2%. A média entre 1968 e 1989, variou, segundo Figueiredo e Limongi, entre 3,5% e 6,3%. Na década mais recente, a proporção de projetos aprovados ficou, na média, em 5,4%.

FRANÇA

A produção legislativa do parlamento francês é alta para um regime parlamentarista, talvez até porque o sistema francês seja em realidade um sistema semi-presidencialista. Nas três legislaturas entre os anos 1981 e 1993, um total de 1128 leis foram promulgadas. Este volume equivale a uma média de 94 leis por ano.

Segundo Avril e Gicquel, estas cifras são inferiores às verificadas na IV República. Entre 1947 e 1958, nada menos que 2655 leis foram promulgadas, num média de 241 leis por ano.

O traço parlamentarista da produção legislativa francesa toma corpo quando se volta a atenção para a origem dos projetos de lei. Dos 1128 projetos apresentados entre 1981 e 1993, mais de mil tiveram sua origem no Governo. Isso, contra apenas 91 projetos de iniciativa individual de parlamentares. As estatísticas sobre o assunto referentes ao período de vinte anos entre 1973 e 1993 seguem no quadro abaixo:

ATIVIDADE LEGISLATIVA - FRANÇA - 1973/1993

período	total de leis	origem e percentual			
		governo	%	Parlamento	%
1973/1978	562	486	86,47	76	13,52
1978/1981	259	229	88,41	30	11,58
1981/1986	524	499	95,22	25	4,77
1986/1988	176	143	81,03	33	18,96
1988/1993	428	395	92,26	33	7,72

INGLATERRA

Não existe diferença entre o processo legislativo canadense e o inglês. Como no primeiro, o segundo reconhece dois tipos de projetos de lei: projetos do Governo e projetos privados, de iniciativa individual de parlamentares. O primeiro tipo geralmente transforma-se em norma jurídica que afeta toda a sociedade. O segundo, quando aprovado, por outro lado, é de aplicação eminentemente localizada.

A atividade legislativa na Câmara dos Comuns é, como ocorre em regimes parlamentaristas de uma forma geral, ditada pela pauta do Governo. Quase todas as proposições do Governo são aprovadas, recebendo a promulgação real. Em contrapartida, a maior parte das propostas encaminhadas por parlamentares individualmente recebe, como os ingleses chamam, a “guilhotina”. A taxa de sucesso dos projetos de lei apresentados individualmente por parlamentares é muito limitada, como a tabela abaixo mostra claramente.

Mas este fenômeno, como foi visto, é comum nos parlamentos em regimes parlamentaristas, onde o partido ou coalizão majoritária detém o Governo e controla as votações. Os projetos não-governamentais são, muitas vezes, apresentados por parlamentares da oposição como uma forma de documentar a posição oficial do partido.

HOUSE OF COMMONS - ATIVIDADE LEGISLATIVA - 1995/1999

Ano	Governo		Parlamentares	
	Projetos apresentados	Projetos aprovados	Projetos apresentados	Projetos aprovados
1995/1996	43	43	89	17
1996/1997	37	37	76	22
1997/1998	53	52	156	10
1998/1999	31	27	104	8

PERU

Embora considere-se o sistema de governo peruano um regime presidencialista, o Congresso peruano apresenta um desempenho anual no seu trabalho parlamentar que fica muito aquém daquele apresentado pelos parlamentos no Brasil e nos Estados Unidos. Na sessão legislativa de 1997-1998, por exemplo, apenas 138 projetos de lei foram apreciados, dos quais 135 foram devidamente aprovados.

Curiosamente, o número de resoluções legislativas apresentadas é extremamente reduzido. No período em exame, apenas 18 proposições deste tipo foram apreciadas. Novamente, este tipo de desempenho com referência às resoluções legislativas é incomum para parlamentos em regimes presidencialistas.

Possivelmente, o baixo rendimento (em termos de proposições apresentadas e relativamente ao Brasil e aos Estados Unidos) observado no Congresso peruano é um reflexo da força do Presidente Fujimore e dos expurgos que seu regime pode realizar no Poder Legislativo.

SUÉCIA

A atividade legislativa do *Riksdagsueto* não foge à regra das casas legislativas em sistemas de governo parlamentarista. O trabalho legislativo é basicamente dirigido pela agenda do Governo, cujos projetos de lei têm total prioridade. São tais projetos que recebem com maior frequência e em maior volume a aprovação da Câmara. Aproximadamente 200 projetos do Governo são apreciados durante cada ano parlamentar, a maioria dos quais são aprovados.

A tabela abaixo discrimina o número de projetos governamentais e projetos individuais de parlamentares:

ATIVIDADE LEGISLATIVA - PARLAMENTO SUECO - 1989/1999

Ano	Projetos de lei do Governo	Projetos de lei de parlamentares
1989/1990	159	4849
1990/1991	183	4989
1991/1992	165	3095
1992/1993	246	3667
1993/1994	227	3029
1994/1995	203	2969
1995/1996	207	735
1996/1997	147	2951
1997/1998	153	3272
1998/1999	113	2513

BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Ao comparar os dados sobre produção legislativa brasileira, sobretudo da Câmara dos Deputados, com a produção legal dos parlamentos de outros países fica-se patente que a alegação comum de que os parlamentares brasileiros não trabalham é pura ficção. Em termos absolutos, a Câmara dos Deputados do Brasil é campeã disparada em projetos apresentados. Este fato é verdadeiro com relação aos legislativos de países parlamentaristas, muito embora a diferença de sistema político não permita uma comparação cientificamente precisa.

Entretanto, mesmo quando se compara o Brasil com os Estados Unidos nesta área observa-se que o parlamento brasileiro se sobressai. Note-se, contudo, que os Estados Unidos possuem um sistema de governo semelhante ao brasileiro e seu parlamento é reconhecidamente um dos mais atuantes mundo. Entretanto, a grande produção legal americana ainda apresenta-se menor do que a brasileira.

Tomando-se o parâmetro da relação entre o número de projetos apresentados e o número de leis aprovadas, pode-se argumentar que a produção legal brasileira é muito menor do que as estatísticas agregadas parecem indicar. De fato, é pequena a proporção de projetos transformados em norma jurídica. Como a tabela que segue abaixo demonstra, de um total de 16.217 projetos de iniciativa do Poder Legislativo apresentados entre 1989 e 1998, apenas 262 foram transformados em lei. Mas tais proporções são insuficientes para uma avaliação de desempenho do Congresso Nacional. Como Figueiredo e Limongi sugerem, “o Congresso norte-americano, que conta, como o brasileiro, com uma intensa atividade propositiva dos parlamentares, mostra índices ainda mais baixos” (1996).

A proporção entre projetos apresentados e leis sancionadas é bastante elevada nos países parlamentaristas, especialmente com respeito aos projetos do Governo. Naqueles países, tais projetos são quase todos aprovados. A proporção é, na maioria das vezes, superior a 90%.

Porém, ao verificar-se o comportamento do Congresso Nacional com relação aos projetos do Poder Executivo, vê-se que não há muita diferença entre o que ocorre nos parlamentos de regime parlamentarista e no Brasil. A taxa de aprovação dos projetos do Executivo é altíssima, principalmente nas áreas em que aquele Poder mantém prerrogativas institucionais, tais como a área orçamentária. O Poder Executivo somente obtém taxas menores de aprovação em áreas de legislação em que há iniciativa concorrente entre os poderes. Nesses casos, apenas cerca de 53% dos projetos enviados pelo Executivo são aprovados. Mesmo assim, trata-se de uma proporção bastante elevada, sobretudo se considerarmos os números referentes aos projetos de iniciativa do próprio parlamento.

PRODUÇÃO LEGAL SEGUNDO INICIATIVA - BRASIL, 1989/1998

Origem	projetos apresentados	transformados em lei	projetos rejeitados	projetos em tramitação	projetos vetados
Executivo					
- orçamento	902	989	4	-	-
- total	2074	1606	24	186	10
Legislativo	16217	262	246	15595	114

No Brasil, o problema não é tanto a falta de empenho dos parlamentares em legislar mas sim a falta de sucesso em transformar tal empenho em norma jurídica. Apenas 17% dos projetos de iniciativa do legislativo foram transformados em lei no mesmo ano em que foram apresentados.

Este é um problema pelo qual não passa o Poder Executivo. Verifica-se que do total de projetos de iniciativa do Executivo enviados ao Congresso, 86% são sancionadas no mesmo ano de sua apresentação. Estes dados demonstram que o regime presidencialista combinado com o multipartidarismo não é, como apregoam alguns analistas, um entrave para o Executivo. Aliás, a taxa de sucesso dos projetos de lei do Poder Executivo no Brasil é apenas um pouco menor do que a taxa de sucesso dos projetos do Governo nos regimes parlamentaristas. Como disse Figueiredo em entrevista a revista *Veja* no ano de 1995, é puro mito pensar que o Congresso é capaz de impedir um presidente de governar no país. “Levantamos dados irrefutáveis que mostram que o Congresso não impede a ação do governo e, mesmo assim, é responsabilizado pela ineficácia dos últimos governos. É uma injustiça, pois o Congresso tem pouca margem de atuação autônoma e, na prática, é um despachante do Executivo.”

BIBLIOGRAFIA

- AVRIL, Pierre & Jean Gicquel. 1995. *Droit Parlementaire*. 2ª ed. Paris: Montchrestien.
- CONGRESSIONAL QUARTERLY. *Guide to Congress*. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press.
- FIGUEIREDO, Argelina C. 1995. “Derrubando Mitos - Entrevista a Angélica Santa Cruz.” *Veja*, 8 de fevereiro, p. 7-9.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & Fernando Limongi. 1994. “O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte.” *Novos Estudos*, nº 38, pp. 24-37.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & Fernando Limongi. 1996. “Congresso Nacional; Organização, Processo Legislativo e Produção Legal.” *Cadernos de Pesquisa* 5. São Paulo: Cebrap.
- JOUANJAN, Olivier. 1993. “L’Elaboration de la Loi en République Fédéral d’Allemagne.” *Pouvoirs*, vol. 66, pp. 81-97.
- Précis of Parliamentary Procedure*. Montreal: House of Commons.
- POND, C. C. 1999. “The Parliamentary Stages of a Government Bill.” *Factsheet* N° 1. Londres: House of Commons.
- POND, C. C. 1999. “Private Members’ Bill Procedure.” *Factsheet* N° 4. Londres: House of Commons.
- RYLE, Michael. 1994. “The Changing Commons.” *Parliamentary Affairs*, vol. 47, N° 4, pp. 647-668.