

Companhia de Planejamento do Distrito Federal

para  
**Texto**

# discussão

## O DESEMPENHO LEGISLATIVO EM NÚMEROS

Um estudo sobre a Câmara Legislativa  
do Distrito Federal

Márcio Corrêa de Mello

nº 4/agosto de 2015  
ISSN 2446-7502

## **O DESEMPENHO LEGISLATIVO EM NÚMEROS**

### **Um estudo sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal**

Márcio Corrêa de Mello<sup>1</sup>

Brasília-DF, agosto de 2015

---

<sup>1</sup> Consultor Técnico-Legislativo, CLDF. Mestre em Ciência Política e mestre em Estatística.  
E-mail para contato: marcio.mello@cl.df.gov.br

---

## Texto para Discussão

Veículo de divulgação de conhecimento, análises e informações, sobre desenvolvimento econômico, social, político, gestão e política públicas, com foco no Distrito Federal, na Área Metropolitana de Brasília (AMB) e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) e estudos comparados mais amplos, envolvendo os casos acima.

Os textos devem seguir as regras da [Resolução 143/2014](#), que regem o Comitê Editorial da Codeplan, e não poderão evidenciar interesses econômicos, político-partidários, conteúdo publicitário ou de patrocinador. As opiniões contidas nos trabalhos publicados na série Texto para Discussão são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, de qualquer maneira, o ponto de vista da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan.

É permitida a reprodução parcial dos textos e dos dados neles contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são proibidas.

---

Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan

Texto para Discussão

TD - n. 4 (2015) - . - Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2015.

n. 4, agosto, 29,7 cm.

Periodicidade irregular.

**ISSN 2446-7502**

1. Desenvolvimento econômico-social 2. Políticas Públicas  
3. Área Metropolitana de Brasília (AMB). 4 Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE)  
I. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. II. CODEPLAN.

---

CDU 338 (817.4)

---

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**Rodrigo Rollemberg**  
Governador

**Renato Santana**  
Vice-Governador

**SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
DO DISTRITO FEDERAL - SEPLAG**  
**Leany Barreiro de Sousa Lemos**  
Secretária

**COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN**  
**Lucio Remuzat Rennó Júnior**  
Presidente

**Antônio Fúcio de Mendonça Neto**  
Diretor Administrativo e Financeiro

**Bruno de Oliveira Cruz**  
Diretor de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas

**Flávio de Oliveira Gonçalves**  
Diretor de Estudos e Políticas Sociais

**Aldo Paviani**  
Diretor de Estudos Urbanos e Ambientais

# SUMÁRIO

SINOPSE.....	5
ABSTRACT.....	5
1. INTRODUÇÃO.....	6
2. METODOLOGIA .....	7
3. ESTIMAÇÃO E RESULTADOS .....	8
3.1. Eficiência.....	8
3.2. Relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo .....	14
3.3. Qualidade.....	21
3.4. Representatividade .....	27
3.5. Institucionalização.....	31
4. DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	33
ANEXOS.....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	36

## **SINOPSE**

O presente trabalho consiste em uma tentativa de compreender o período recente que constitui a história da Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, entre 1991 e 2013, especificamente no que tange à produção legal da CLDF nesse período, ao destacar alguns aspectos da função legiferante como: eficiência, relações entre os poderes Executivo e Legislativo, qualidade, representatividade e institucionalização.

## **ABSTRACT**

This work is an attempt to understand the recent period is the history of the Legislative Chamber of the Federal District - CLDF between 1991 and 2013, specifically with respect to legal production of CLDF will be shown, highlighting some aspects of legislating role as: efficiency, relations between the executive and legislative powers, quality, representativeness and institutionalization.

## 1. INTRODUÇÃO

A Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF marca, em 2015, o primeiro ano de sua sétima legislatura. Iniciada em 1990, por meio de movimento de descentralização política promovida a partir da Constituição Federal de 1988, que concedeu autonomia política ao Distrito Federal. Naquele ano, ocorreram as primeiras eleições para seleção dos 24 deputados distritais que iriam compor a primeira legislatura da CLDF em 1991. Entre esse ano e o ano corrente (2015), foram seis legislaturas, mais de seis mil leis aprovadas, 168 parlamentares eleitos (nas sete legislaturas, incluindo-se a legislatura que se iniciou em 2015), sendo, entre estes deputados, três deles cassados e outros dois que abdicaram sua legislatura. Foram aprovadas, ainda, a Lei Orgânica do Distrito Federal (1993) e o Regimento Interno da CLDF, que regulam o processo legislativo da CLDF, com dez comissões permanentes instituídas neste mesmo período. Em 2010, deu-se a inauguração da sede própria da CLDF.

O presente artigo é baseado na dissertação de mestrado elaborada e apresentada pelo autor, em fevereiro de 2015, e consiste em uma tentativa de compreender este período recente que constitui a história da CLDF, especificamente no que tange à evolução institucional da CLDF e à relação desta trajetória particular com a produção legal<sup>2</sup> da CLDF no mesmo período, ao destacar alguns aspectos da função legiferante como: eficiência, relações entre os poderes executivo e legislativo, qualidade, representatividade e institucionalização. Esta é a questão a ser trabalhada na pesquisa.

---

<sup>2</sup> Cabe destacar o motivo pelo qual as outras duas funções essenciais do Poder Legislativo, *fiscalização* e *representação* não estão contempladas neste trabalho. Além de estender bastante o seu escopo, a busca por informação destas duas funções implicaria uma logística de difícil implementação, diferentemente das informações sobre a função legiferante, que são de acesso mais fácil.

## **2. METODOLOGIA**

Este trabalho pode então ser definido como um estudo de caso longitudinal sobre a CLDF com corte temporal entre a fundação da instituição, 1991, e o terceiro ano da sexta legislatura, 2013. O período de tempo compreendido no estudo é relativamente curto do ponto de vista institucional, mas possibilita a elaboração de um primeiro retrato preliminar que nos permita inferir possíveis tendências sobre a evolução institucional e o processo legislativo desta organização. O trabalho consiste basicamente em, baseando-se na literatura existente sobre institucionalização e sobre produção legislativa, construir e analisar alguns indicadores que possam dar um retrato fidedigno destes dois conceitos e da relação entre eles.



### 3. ESTIMAÇÃO E RESULTADOS

O presente trabalho procura trazer contribuições sobre o Poder Legislativo subnacional a partir do estudo de caso sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal. A partir do Sistema Legis, desenvolvido na CLDF para disponibilizar informações sobre os projetos de lei construídos e discutidos nesta casa legislativa, realizamos um estudo exploratório desta Casa de leis a partir de dezoito indicadores, distribuídos em cinco dimensões: *eficiência, relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo, qualidade, representação e institucionalização*.

Em relação aos indicadores que envolvem a produção legislativa da CLDF, o presente estudo baseou-se em dois tipos de proposições legislativas: Projetos de Lei Ordinária e Projeto de Lei Complementar, *aprovados* (por sanção ou por promulgação). Essas proposições foram contempladas praticamente em toda sua totalidade, no período entre 1991 e 2013, englobando assim 5.946 leis de um total de 5.995 leis produzidas, considerando-se a perda de 49 leis ordinárias por inconsistência de dados junto ao sistema *Legis*. Considerando que a quantidade perdida correspondeu a menos de 1% do total, este trabalho assumirá que os casos analisados correspondem ao universo de leis produzidas pela CLDF. Os resultados seguem abaixo.

#### 3.1. Eficiência

Para avaliar a dimensão eficiência, foram selecionados dois indicadores: *percentagem de leis aprovadas* e *tempo médio de tramitação*. Estes indicadores não pretendem esgotar toda quantidade de informação sobre a dimensão avaliada, mas podem fornecer uma boa impressão sobre os resultados da produção legislativa da CLDF e conseqüentemente sobre a eficiência no processo legislativo desta Casa. Em relação ao primeiro indicador, *percentagem de leis aprovadas*, seguem os resultados nas Tabelas 1 e 2, referentes às proposições de lei e às proposições de lei complementares respectivamente.

Como podemos observar pela Tabela 1, dos 15.013 Projetos de Lei elaborados que iniciaram o processo legislativo, 6.123 (40,8%) chegaram ao Plenário para votação. Destes, 5.747 (93,85%) foram aprovados em Plenário, sendo 5.127 transformados em lei (sancionadas ou promulgadas) e 620 vetados pelo governador. Ressalta-se que 1.162 Projetos de Lei continuam em tramitação. Uma forma de avaliar a eficiência do processo legislativo seria observar que cerca de 60% dos Projetos de Lei perdem-se ao longo deste processo, entre a data de leitura em Plenário (nascimento da proposição e início do processo legislativo) e a votação em 2º turno. Poderíamos achar esse percentual de perda grande se estivéssemos avaliando algum setor da atividade econômica. Mas, no contexto legislativo, este valor deve ser comparado com as demais Casas legislativas estaduais para que possa ser efetivamente avaliado. Esta comparação, no entanto, foge ao escopo deste trabalho, sendo sua implementação sugerida para trabalhos futuros. Cabe ressaltar, no entanto, que praticamente todos os Projetos de Lei que chegam ao Plenário são aprovados: 93,85% dos Projetos de Lei e 95,5% dos Projetos de Lei Complementar, o que sugere implicar que, dos cerca de 40% de projetos que não chegaram ao Plenário, uma boa parte deles não tiveram o devido consenso para tal.

Tabela 1 - Evolução da produção de Leis Ordinárias por ano entre 1991 e 2013

Legisla- tura	Ano	Trami- tando	Redação final	Sancio- nado	Promul- gado	Vetado	Rejeita- do	Arquiva- do	Outros	Total	% Projetos de Lei aprova- dos
1ª legislatura	1991	1	0	141	20	33	40	12	57	304	53,14%
	1992	1	0	231	13	31	39	53	54	422	57,96%
	1993	2	0	235	30	15	29	126	72	509	52,27%
	1994	0	0	161	16	7	3	76	41	304	58,22%
<b>Total 1ª legislatura</b>		<b>4</b>	<b>0</b>	<b>768</b>	<b>79</b>	<b>86</b>	<b>111</b>	<b>267</b>	<b>224</b>	<b>1.539</b>	<b>55,18%</b>
2ª legislatura	1995	3	0	247	269	39	33	207	266	1.064	48,63%
	1996	2	0	268	233	18	12	460	508	1.501	33,42%
	1997	4	0	198	41	12	3	416	253	927	25,89%
	1998	0	0	134	15	9	3	367	129	657	22,68%
<b>Total 2ª legislatura</b>		<b>9</b>	<b>0</b>	<b>847</b>	<b>558</b>	<b>78</b>	<b>51</b>	<b>1.450</b>	<b>1.156</b>	<b>4.149</b>	<b>33,94%</b>
3ª legislatura	1999	6	1	190	35	55	23	471	210	991	22,87%
	2000	8	0	146	28	48	5	400	167	802	21,91%
	2001	10	0	175	41	44	18	341	294	923	23,66%
	2002	6	0	161	19	48	12	226	29	501	36,36%
<b>Total 3ª legislatura</b>		<b>30</b>	<b>1</b>	<b>672</b>	<b>123</b>	<b>195</b>	<b>58</b>	<b>1.438</b>	<b>700</b>	<b>3.217</b>	<b>24,95%</b>
4ª legislatura	2003	20	1	243	75	47	49	365	213	1.013	32,06%
	2004	20	0	190	33	25	25	249	126	668	34,41%
	2005	12	0	176	22	22	21	279	69	601	33,62%
	2006	7	0	77	11	12	5	153	71	336	26,75%
<b>Total 4ª legislatura</b>		<b>59</b>	<b>1</b>	<b>686</b>	<b>141</b>	<b>106</b>	<b>100</b>	<b>1.046</b>	<b>479</b>	<b>2.618</b>	<b>32,33%</b>
5ª legislatura	2007	171	0	139	19	22	26	115	175	667	31,85%
	2008	83	0	183	5	17	8	59	91	446	51,79%
	2009	62	1	140	8	8	4	105	72	400	43,92%
	2010	18	0	71	3	7	2	38	75	214	37,76%
<b>Total 5ª legislatura</b>		<b>334</b>	<b>1</b>	<b>533</b>	<b>35</b>	<b>54</b>	<b>40</b>	<b>317</b>	<b>413</b>	<b>1.727</b>	<b>40,80%</b>
6ª legislatura	2011	205	2	293	15	65	7	4	105	696	62,99%
	2012	283	8	228	2	32	7	4	62	626	68,66%
	2013	238	0	147	0	4	2	7	43	441	72,41%
<b>Total Global</b>		<b>1.162</b>	<b>13</b>	<b>4.174</b>	<b>953</b>	<b>620</b>	<b>376</b>	<b>4.533</b>	<b>3.182</b>	<b>15.013</b>	<b>37,05%</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Em relação à Tabela 2, a elaboração e a discussão de Projetos de Leis Complementares são aproximadamente 70% menores que a de Projetos de Leis Ordinárias. Isso é de certa forma esperado, uma vez que este tipo de proposição é mais complexo que a anterior, pois é normalmente utilizada para normatização de outras leis. Dos 3.153 Projetos de Leis Complementares, apenas 27,5% são transformados em lei, e 87 leis foram vetadas por governadores.

Tabela 2 - Evolução da produção de Leis Complementares por ano entre 1991 e 2013

Legisla- tura	Ano	Trami- tando	Redação final	Sancio- nado	Promul- gado	Vetado	Rejeita- do	Arquiva- dos	Outros	Total	% Projetos de Lei aprova- dos
1ª legislatura	1.991	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	1.992	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	1.993	1	0	2	0	0	0	2	2	7	33,33%
	1.994	1	0	3	0	0	0	3	2	9	37,50%
<b>Total 1ª legislatura</b>		<b>2</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>35,71%</b>
2ª legislatura	1.995	0	0	6	0	1	2	3	3	15	40,00%
	1.996	0	0	7	2	0	0	1	4	14	64,29%
	1.997	1	0	39	76	5	10	190	47	368	31,34%
	1.998	1	0	56	39	9	6	213	72	396	24,05%
<b>Total 2ª legislatura</b>		<b>2</b>	<b>0</b>	<b>108</b>	<b>117</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>407</b>	<b>126</b>	<b>793</b>	<b>28,45%</b>
3ª legislatura	1.999	5	0	77	21	17	9	224	120	473	20,94%
	2.000	5	0	67	21	18	5	221	86	423	21,05%
	2.001	6	0	165	19	11	2	196	241	640	29,02%
	2.002	7	0	45	37	17	0	266	20	392	21,30%
<b>Total 3ª legislatura</b>		<b>23</b>	<b>0</b>	<b>354</b>	<b>98</b>	<b>63</b>	<b>16</b>	<b>907</b>	<b>467</b>	<b>1.928</b>	<b>23,73%</b>
4ª legislatura	2.003	0	0	11	1	3	3	27	23	68	17,65%
	2.004	1	0	12	2	1	2	9	12	39	36,84%
	2.005	1	0	17	1	0	2	11	7	39	47,37%
	2.006	0	0	4	2	1	0	8	8	23	26,09%
<b>Total 4ª legislatura</b>		<b>2</b>	<b>0</b>	<b>44</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>55</b>	<b>50</b>	<b>169</b>	<b>29,94%</b>
5ª legislatura	2.007	2	0	35	1	1	2	3	15	59	63,16%
	2.008	1	0	31	1	2	0	5	10	50	65,31%
	2.009	1	0	15	0	0	0	1	17	34	45,45%
	2.010	5	0	7	0	0	0	2	7	21	43,75%
<b>Total 5ª legislatura</b>		<b>9</b>	<b>0</b>	<b>88</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>49</b>	<b>164</b>	<b>58,06%</b>
6ª legislatura	2.011	8	0	14	0	0	2	0	3	27	73,68%
	2.012	5	0	19	0	1	0	0	5	30	76,00%
	2.013	9	1	13	0	0	0	1	2	26	81,25%
<b>Total 6ª legislatura</b>		<b>22</b>	<b>1</b>	<b>46</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>83</b>	<b>76,67%</b>
<b>Total Global</b>		<b>60</b>	<b>1</b>	<b>645</b>	<b>223</b>	<b>87</b>	<b>45</b>	<b>1.386</b>	<b>706</b>	<b>3.153</b>	<b>28,07%</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Outra observação deve ser feita em relação às proposições em tramitação. Tanto em relação aos Projetos de Lei ordinárias quanto em relação aos Projetos de Leis Complementares, nas Tabelas 1 e 2 podemos verificar que há ainda algumas proposições tramitando desde a primeira legislatura, o que muito provavelmente se configura em erro de classificação do banco de dados. Mesmo que determinada proposição fosse reconduzida ao processo legislativo, esta seria renumerada, o que configura erro. Em relação ao segundo indicador, *tempo médio de tramitação*, podemos interpretar a eficiência do processo

legislativo em função de sua duração. Seguem os resultados nas Tabelas 3 e 4, referentes aos Projetos de Lei Ordinária e Complementares que foram aprovados, respectivamente.

Podemos ressaltar algumas características importantes em relação à evolução deste indicador. Inicialmente, podemos verificar que o tempo médio de tramitação global é em torno de 10,2 meses. Há ainda uma grande variabilidade nos tempos médios de tramitação entre um ano e outro, mesmo dentro de uma mesma legislatura. Para avaliar os valores que constam nas tabelas, seria necessário avaliá-los comparativamente a outras assembleias legislativas. Este trabalho apenas dispõe de valores referentes ao tempo de tramitação do Congresso Nacional, a partir de Figueiredo e Limongi (1996) e em Gobatto (2013). Ainda que a realidade das assembleias legislativas estaduais possa não corresponder à do Congresso Nacional, pode-se ter, a partir desta informação, uma primeira aproximação de como os valores da CLDF se comportam. Enquanto o tempo médio de tramitação de Projetos de Lei aprovados na Câmara Federal, entre 1988 e 2012, ficou em 1.387,04 dias (aproximadamente 46 meses), o tempo médio de tramitação de Projetos de Lei aprovados no Senado Federal ficou em 1.628,87 (aproximadamente 54 meses).

Outra observação relevante em relação à Tabela 2 refere-se ao fato de os dados acima parecerem sugerir certo padrão de variação, em que o volume de projetos avaliados e aprovados nos dois primeiros anos de uma legislatura tende a ter um tempo médio de tramitação maior que os dois anos finais. Isso pode ser devido ao fato de, nos dois primeiros anos da legislatura, o processo legislativo estar sendo aprendido pela parcela de novos parlamentares eleitos, aumentando a sua duração. Adicionalmente, o último ano de cada legislatura tende a ter um tempo médio de tramitação menor em relação aos três anos anteriores da legislatura. Isso pode ser devido ao fato de este ano ser eleitoral, o que pode implicar um menor volume de leis avaliadas e, portanto, um processo legislativo mais célere.

Por fim, deve-se ter certo cuidado com o valor observado em 2013, o menor valor observado da série histórica. Há ainda Projetos de Lei de 2013 que estão tramitando. Deste volume de Projetos de Lei em tramitação, muitos poderão ser aprovados após a conclusão deste trabalho. Como este indicador mede o tempo de tramitação das proposições aprovadas, este indicador provavelmente aumentará em médio prazo.

**Tabela 3** - Tempo médio de tramitação de Projetos de Lei aprovados

Legislatura	Ano	Tempo Médio de Aprovação das Leis (meses)
1ª legislatura	1991	10,86
	1992	11,56
	1993	11,71
	1994	7,64
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>10,65</b>
2ª legislatura	1995	17,41
	1996	18,79
	1997	8,98
	1998	3,20
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>14,97</b>
3ª legislatura	1999	13,01
	2000	10,01
	2001	5,80
	2002	5,16
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>8,62</b>
4ª legislatura	2003	14,45
	2004	9,99
	2005	7,08
	2006	7,44
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>10,74</b>
5ª legislatura	2007	15,08
	2008	7,24
	2009	8,89
	2010	5,68
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>9,59</b>
6ª legislatura	2011	8,82
	2012	6,30
	2013	2,18
<b>Total 6a Legislatura</b>		<b>6,60</b>
<b>Total Global</b>		<b>10,88</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

**Tabela 4** - Tempo médio de tramitação de Projeto de Leis Complementares

Legislatura	Ano	Tempo Médio de Aprovação da Lei (meses)
1ª legislatura	1991	-
	1992	-
	1993	21,38
	1994	1,44
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>9,42</b>
2ª legislatura	1995	6,86
	1996	5,49
	1997	7,82
	1998	8,51
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>7,99</b>
3ª legislatura	1999	7,54
	2000	6,42
	2001	4,96
	2002	3,31
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>5,49</b>
4ª legislatura	2003	6,35
	2004	4,88
	2005	5,29
	2006	2,37
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>5,08</b>
5ª legislatura	2007	6,86
	2008	3,54
	2009	4,20
	2010	0,72
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>4,76</b>
6ª legislatura	2011	3,20
	2012	3,40
	2013	3,59
<b>Total 6a legislatura*</b>		<b>3,46</b>
<b>Total Global</b>		<b>5,95</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Em relação às leis complementares, é de certo modo surpreendente que o tempo médio de tramitação global seja bastante inferior que o das leis ordinárias, em torno de 3,46 meses. Era de se esperar que as leis complementares tivessem um maior tempo de tramitação por serem mais complexas, devendo assim ter um tempo maior de apreciação. Uma hipótese para esse caso pode estar no fato de os Projetos de Lei Complementar, por serem de natureza mais complexa e envolvendo maioria qualificada para sua aprovação, somente entrarem em Plenário depois de assegurado o consenso. Uma segunda hipótese que pode motivar o menor tempo de tramitação pode ser a possibilidade de estes projetos serem apresentados em regime de urgência. Como esta informação não está presente no banco de dados pesquisado, não foi possível avaliar esta hipótese.

Em relação aos demais aspectos, o indicador evoluiu de maneira similar em relação às leis ordinárias, em que os dois primeiros anos de uma legislatura tendem a ter um tempo de tramitação médio anual maior que nos dois anos finais. Além disso, o último ano de cada legislatura tende a ter uma duração média menor, embora também devamos ter cuidado

com o valor observado em 2013, na medida em que muitos projetos estavam em tramitação ainda na data de conclusão da pesquisa. Podemos notar que o tempo médio de tramitação em 1993 foi atípico, sendo muito superior aos demais. Isso se deve ao fato de registrarmos apenas duas leis complementares neste ano. O fato de termos uma amostra muito pequena neste ano contribuiu certamente para que o tempo médio oscilasse bastante.

Por fim, podemos observar que há uma leve tendência de redução do tempo médio anual de tramitação, mas esta tendência pode estar sendo afetada pelo valor atípico de 1993.

### 3.2. Relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo

Os cinco indicadores desta dimensão se propõem a analisar a influência do Poder Executivo no Poder Legislativo Distrital, e qual a relevância deste no contexto político do Distrito Federal. Trata-se de uma dimensão muito discutida na literatura e muito importante para avaliar a autonomia do Poder Legislativo. O primeiro indicador importante é apresentado na Tabela 5 abaixo: *tamanho da coalizão*. Em cinco das seis legislaturas ocorridas na história da CLDF, o Poder Executivo eleito conseguiu formar uma coalizão majoritária. Apenas no governo Cristovam, como já mencionado anteriormente, o Poder Executivo teve uma coalizão minoritária com nove em vinte e quatro deputados. Em geral as demais coalizões são amplamente majoritárias, variando entre 75% e 89,17%.

**Tabela 5** - Distribuição de assentos segundo orientação partidária (partido do governador, situação ou oposição)

Governos	Partido do Governador	% das Cadeiras do Partido do Governador	% das Cadeiras dos Partidos Aliados	% das Cadeiras dos Partidos da Oposição
<b>Roriz - I</b> (1991-1994)	PTR	20,83%	54,17%	25,00%
<b>Cristovam</b> (1995-1998)	PT	25,00%	12,50%	62,50%
<b>Roriz - II</b> (1999-2002)	PMDB	25,00%	50,00%	25,00%
<b>Roriz - III</b> (2003-2006)	PMDB	33,33%	41,67%	25,00%
<b>Arruda, Paulo Otávio, Wilson Lima, Rogério Rosso *</b> (2007-2010)	DEM	16,67%	62,50%	20,83%
<b>Agnelo Queiroz</b> (2011-2014)	PT	20,83%	66,67%	12,50%
<b>Rodrigo Rollemberg</b> (2015-2018)	PSB	0,00%	62,50%	37,50%

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Os resultados do segundo e terceiro indicadores desta dimensão, *percentagem de leis aprovadas pelo Executivo*, e *percentagem de leis orçamentárias aprovadas pelo Poder Executivo* estão descritos nas Tabelas 6 e 7.

Tabela 6 - Leis Ordinárias aprovadas pelo Poder Executivo segundo o ano

Legisla- tura	Ano	PLs Total	Total de Leis Aprovadas	PLs oriundas Poder Executivo		PLs originárias do Poder Executivo aprovados	Taxa de sucesso	QTD Leis orçamen- tárias	% Leis Orçamen- tárias
				Qtd	%				
1ª legislatura	1991	304	161	82	26,97%	72	87,8%	21	29,17%
	1992	422	244	138	32,70%	130	94,2%	38	29,23%
	1993	509	265	186	36,54%	164	88,2%	46	28,05%
	1994	304	177	140	46,05%	116	82,9%	14	12,07%
<b>Total 1ª legislatura</b>		<b>1.539</b>	<b>847</b>	<b>546</b>	<b>35,48%</b>	<b>482</b>	<b>88,3%</b>	<b>119</b>	<b>24,69%</b>
2ª legislatura	1995	1.064	516	87	8,18%	64	73,6%	24	37,50%
	1996	1.501	501	105	7,00%	84	80,0%	33	39,29%
	1997	927	239	122	13,16%	99	81,1%	38	38,38%
	1998	657	149	118	17,96%	99	83,9%	71	71,72%
<b>Total 2ª legislatura</b>		<b>4.149</b>	<b>1.405</b>	<b>432</b>	<b>10,41%</b>	<b>346</b>	<b>80,1%</b>	<b>166</b>	<b>47,98%</b>
3ª legislatura	1999	991	225	124	12,51%	114	91,9%	46	40,35%
	2000	802	174	111	13,84%	98	88,3%	42	42,86%
	2001	923	216	158	17,12%	142	89,9%	34	23,94%
	2002	501	180	131	26,15%	118	90,1%	31	26,27%
<b>Total 3ª legislatura</b>		<b>3.217</b>	<b>795</b>	<b>524</b>	<b>16,29%</b>	<b>472</b>	<b>90,1%</b>	<b>153</b>	<b>32,42%</b>
4ª legislatura	2003	1.013	318	127	12,54%	122	96,1%	40	32,79%
	2004	668	223	122	18,26%	110	90,2%	31	28,18%
	2005	601	198	156	25,96%	130	83,3%	35	26,92%
	2006	336	88	119	35,42%	59	49,6%	28	47,46%
<b>Total 4ª legislatura</b>		<b>2.618</b>	<b>827</b>	<b>524</b>	<b>20,02%</b>	<b>421</b>	<b>80,3%</b>	<b>134</b>	<b>31,83%</b>
5ª legislatura	2007	667	158	110	16,49%	71	64,5%	31	43,66%
	2008	446	188	132	29,60%	109	82,6%	54	49,54%
	2009	400	148	137	34,25%	93	67,9%	46	49,46%
	2010	214	74	126	58,88%	55	43,7%	35	63,64%
<b>Total 5ª legislatura</b>		<b>1.727</b>	<b>568</b>	<b>505</b>	<b>29,24%</b>	<b>328</b>	<b>65,0%</b>	<b>166</b>	<b>50,61%</b>
6ª legislatura	2011	696	308	135	19,40%	129	95,6%	78	60,47%
	2012	626	230	140	22,36%	134	95,7%	67	50,00%
	2013	441	147	152	34,47%	133	87,5%	49	36,84%
<b>Total 6ª legislatura*</b>		<b>1.763</b>	<b>685</b>	<b>427</b>	<b>24,22%</b>	<b>396</b>	<b>92,7%</b>	<b>194</b>	<b>48,99%</b>
<b>Total Global</b>		<b>15.013</b>	<b>5.127</b>	<b>2.958</b>	<b>19,70%</b>	<b>2.445</b>	<b>82,7%</b>	<b>932</b>	<b>38,12%</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Diferentemente do contexto federal, o Poder Executivo não assume papel preponderante na produção de leis. Menos de 50% (em média) das leis ordinárias e complementares são de autoria do Poder Executivo. No que tange ao desempenho legiferante, os dois poderes possuem produção legislativa similar. Em relação à percentagem de leis orçamentárias, estas correspondem à cerca de um terço das leis ordinárias de autoria do Poder Executivo. Se descontarmos esta parcela, podemos verificar



ainda mais que o desempenho do Poder Legislativo é bastante significativo. Isso não significa que o Poder Executivo não tenha controle da agenda legislativa. Ao consideramos o percentual de leis aprovadas pelo Poder Executivo somado ao percentual de leis aprovadas por deputados da base governista, a porcentagem de leis aprovadas por ambos chega a 81%. Parece haver uma “terceirização” da produção legiferante do Poder Executivo para a base governista na CLDF. Em uma Casa legislativa pequena, com apenas 24 parlamentares, a autoria de Projetos de Lei parece importar, sendo um diferencial relevante na promoção do deputado. Além disso, a diferença de força a favor do Poder Executivo também pode ser observada na taxa de sucesso, isto é, na maior capacidade de aprovação de leis.

**Tabela 7 - Leis Complementares aprovadas pelo Poder Executivo segundo o ano**

Legislatura	Ano	PLCs Total	Leis Complementares	PLCs oriundas Poder Executivo		PLCs originárias do Poder Executivo aprovados	Taxa de sucesso
				Qtd	%		
1ª legislatura	1.991	0	0	0	-	0	-
	1.992	0	0	0	-	0	-
	1.993	7	2	0	0,00%	0	-
	1.994	9	3	3	33,33%	2	66,7%
<b>Total 1ª legislatura</b>		<b>16</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>18,75%</b>	<b>2</b>	<b>66,7%</b>
2ª legislatura	1.995	15	6	7	46,67%	4	57,1%
	1.996	14	9	7	50,00%	6	85,7%
	1.997	368	115	16	4,35%	13	81,3%
	1.998	396	95	17	4,29%	9	52,9%
<b>Total 2ª legislatura</b>		<b>793</b>	<b>225</b>	<b>47</b>	<b>5,93%</b>	<b>32</b>	<b>68,1%</b>
3ª legislatura	1.999	473	98	26	5,50%	20	76,9%
	2.000	423	88	33	7,80%	29	87,9%
	2.001	640	184	159	24,84%	132	83,0%
	2.002	392	82	33	8,42%	26	78,8%
<b>Total 3ª legislatura</b>		<b>1.928</b>	<b>452</b>	<b>251</b>	<b>13,02%</b>	<b>207</b>	<b>82,5%</b>
4ª legislatura	2.003	68	12	12	17,65%	8	66,7%
	2.004	39	14	15	38,46%	12	80,0%
	2.005	39	18	24	61,54%	17	70,8%
	2.006	23	6	20	86,96%	6	30,0%
<b>Total 4ª legislatura</b>		<b>169</b>	<b>50</b>	<b>71</b>	<b>42,01%</b>	<b>43</b>	<b>60,6%</b>
5ª legislatura	2.007	59	36	48	81,36%	34	70,8%
	2.008	50	32	44	88,00%	32	72,7%
	2.009	34	15	31	91,18%	15	48,4%
	2.010	21	7	15	71,43%	7	46,7%
<b>Total 5ª legislatura</b>		<b>164</b>	<b>90</b>	<b>138</b>	<b>84,15%</b>	<b>88</b>	<b>63,8%</b>
6ª legislatura	2.011	27	14	15	55,56%	13	86,7%
	2.012	30	19	24	80,00%	19	79,2%
	2.013	26	13	17	65,38%	13	76,5%
<b>Total 6ª legislatura</b>		<b>83</b>	<b>46</b>	<b>56</b>	<b>67,47%</b>	<b>45</b>	<b>80,4%</b>
<b>Total Global</b>		<b>3.153</b>	<b>868</b>	<b>566</b>	<b>17,95%</b>	<b>417</b>	<b>73,7%</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

A taxa de sucesso bastante superior do Poder Executivo é nítida, mesmo no período entre 1995 e 1998, que corresponde ao Governo Cristovam Buarque, cuja coalizão de governo não era majoritária. Em apenas um único ano, a taxa de sucesso do Poder Legislativo foi superior à do Poder Executivo, em 2010. Neste ano, o governo do Distrito Federal foi ocupado por quatro diferentes governadores (José Roberto Arruda, Paulo Octávio, Wilson Lima e Rogério Rosso), em consequência do episódio conhecido na mídia como “Mensalão do DEM”, que significou um período de grave crise institucional no Poder Executivo.

Seguem os valores obtidos em relação ao quarto indicador, percentagem de vetos, nas Tabelas 8 e 9. Cerca de 10% das leis ordinárias e complementares foram vetadas ao longo dos anos pesquisados. Podemos verificar que o menor percentual médio de vetos de leis ordinárias na segunda legislatura (Governo Cristovam Buarque) teve percentuais baixos em relação à média histórica de 10%, com média de 5,26%. Como este governo não tinha uma base majoritária, poderíamos esperar um percentual maior de vetos para possíveis leis contrárias ao interesse da situação.

**Tabela 8** - Percentual de Leis Ordinárias vetadas pelo Poder Executivo segundo o ano

Legislatura	Ano	Leis Vetadas	Total de Leis Produzidas	% de Leis Ordinárias Vetadas
1ª legislatura	1991	33	194	17,01%
	1992	31	275	11,27%
	1993	15	280	5,36%
	1994	7	184	3,80%
<b>Total 1ª legislatura</b>		<b>86</b>	<b>933</b>	<b>9,22%</b>
2ª legislatura	1995	39	555	7,03%
	1996	18	519	3,47%
	1997	12	251	4,78%
	1998	9	158	5,70%
<b>Total 2ª legislatura</b>		<b>78</b>	<b>1.483</b>	<b>5,26%</b>
3ª legislatura	1999	55	280	19,64%
	2000	48	222	21,62%
	2001	44	260	16,92%
	2002	48	228	21,05%
<b>Total 3ª legislatura</b>		<b>195</b>	<b>990</b>	<b>19,70%</b>
4ª legislatura	2003	47	365	12,88%
	2004	25	248	10,08%
	2005	22	220	10,00%
	2006	12	100	12,00%
<b>Total 4ª legislatura</b>		<b>106</b>	<b>933</b>	<b>11,36%</b>
5ª legislatura	2007	22	180	12,22%
	2008	17	205	8,29%
	2009	8	156	5,13%
	2010	7	81	8,64%
<b>Total 5ª legislatura</b>		<b>54</b>	<b>622</b>	<b>8,68%</b>
6ª legislatura	2011	65	373	17,43%
	2012	32	262	12,21%
	2013	4	151	2,65%
<b>Total Global</b>		<b>620</b>	<b>5.747</b>	<b>10,79%</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Outra particularidade importante a ser destacada é que a maior parte das leis vetadas ao longo do tempo foi vetada na terceira legislatura, sendo 195 leis ordinárias (31,5%) e 63 leis complementares (72,4%), referente ao segundo mandato do Governo Roriz, apesar de este governador possuir coalizão majoritária nesta Casa. Seria interessante avaliar a causa desta ocorrência em trabalhos futuros, a partir do estudo das leis vetadas (avaliando conteúdo, autoria e partido, entre outras variáveis legislativas) em conjunto com o contexto político deste período, para avaliar como a gestão da coalizão foi conduzida neste período.

**Tabela 9** - Percentual de Leis Complementares vetadas pelo Poder Executivo segundo o ano

Legislatura	Ano	Leis Complementares Vetadas	Total de Leis Complementares Produzidas	% Leis Complementares Vetadas
1ª legislatura	1991	0	0	-
	1992	0	0	-
	1993	0	2	0,00%
	1994	0	3	0,00%
<b>Total 1ª legislatura</b>		<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0,00%</b>
2ª legislatura	1995	1	7	14,29%
	1996	0	9	0,00%
	1997	5	120	4,17%
	1998	9	104	8,65%
<b>Total 2ª legislatura</b>		<b>15</b>	<b>240</b>	<b>6,25%</b>
3ª legislatura	1999	17	115	14,78%
	2000	18	106	16,98%
	2001	11	195	5,64%
	2002	17	99	17,17%
<b>Total 3ª legislatura</b>		<b>63</b>	<b>515</b>	<b>12,23%</b>
4ª legislatura	2003	3	15	20,00%
	2004	1	15	6,67%
	2005	0	18	0,00%
	2006	1	7	14,29%
<b>Total 4ª legislatura</b>		<b>5</b>	<b>55</b>	<b>9,09%</b>
5ª legislatura	2007	1	37	2,70%
	2008	2	34	5,88%
	2009	0	15	0,00%
	2010	0	7	0,00%
<b>Total 5ª legislatura</b>		<b>3</b>	<b>93</b>	<b>3,23%</b>
6ª legislatura	2011	0	14	0,00%
	2012	1	20	5,00%
	2013	0	13	0,00%
<b>Total 6ª legislatura</b>		<b>1</b>	<b>47</b>	<b>2,13%</b>
<b>Total Global</b>		<b>87</b>	<b>955</b>	<b>9,11%</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Segue o quinto indicador, *percentagem de presidências de comissões permanentes sob controle da coalizão de governo*, na Tabela 10. O controle de comissões é estratégico para que o governo, por meio de sua coalizão, consiga influenciar o processo legislativo, acelerando ou retardando a tramitação de Projetos de Lei conforme o interesse. As duas

comissões mais importantes são a Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, responsável pela avaliação de constitucionalidade das proposições e a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF, responsável pelos aspectos ligados a economia, orçamento e finanças públicas. Praticamente todas as proposições passam por estas duas comissões.

**Tabela 10** - Distribuição de assentos segundo orientação partidária (partido do governador, situação ou oposição)

Legislatura	Ano	Quantidade de Presidências de Comissões			Total de Comissões	% de Presidências de Comissão - Situação	Governo - Poder Executivo
		Partido Governador	Situação	Oposição			
1ª legislatura	1991	0	3	0	3	100,0%	Joaquim Roriz (PTR)
	1992	0	3	1	4	75,0%	
	1993	0	3	1	4	75,0%	
	1994	0	4	0	4	100,0%	
2ª legislatura	1995	0	1	3	4	25,0%	Cristovam Buarque (PT)
	1996	0	1	3	4	25,0%	
	1997	0	2	2	4	50,0%	
	1998	0	1	3	4	25,0%	
3ª legislatura	1999	1	1	2	4	50,0%	Joaquim Roriz (PMDB)
	2000	0	3	1	4	75,0%	
	2001	1	3	3	7	57,1%	
	2002	2	4	3	9	66,7%	
4ª legislatura	2003	4	2	3	9	66,7%	Joaquim Roriz (PMDB)
	2004	4	3	2	9	77,8%	
	2005	2	4	3	9	66,7%	
	2006	2	4	3	9	66,7%	
5ª legislatura	2007	0	8	1	9	88,9%	José Roberto Arruda (DEM), Paulo Otávio (DEM), Wilson Lima (PR), Rogério Rosso (PMDB)
	2008	0	6	3	9	66,7%	
	2009	0	7	2	9	77,8%	
	2010	0	7	2	9	77,8%	
6ª legislatura	2011	2	6	1	9	88,9%	Agnelo Queiroz (PT)
	2012	2	5	2	9	77,8%	
	2013	2	6	2	10	80,0%	
	2014	2	6	2	10	80,0%	

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

A força do Poder Executivo se manifesta também na Presidência das comissões permanentes como descrita na tabela abaixo, obtendo significativa maioria, com percentual médio de mais de 70% das Presidências das comissões entre 1991 e 2014. Com exceção do período entre 1995 e 1998 (Governo Cristovam Buarque), como já era de esperar. Além disso, podemos verificar que as principais comissões desta Casa, CCJ e CEOF, possuem alto percentual de presidentes oriundos da coalizão (deputados distritais de partidos aliados ao governador): 95,8% (CCJ) e 91,7% (CEOF). Outra comissão que deve ser destacada é a Comissão de Assuntos Fundiários - CAF, que começou a funcionar a partir de 2001, e *sempre* teve presidentes ligados ao partido do governador ou partidos aliados a este. O assunto fundiário é uma questão de grande interesse político e econômico regional, envolta por polêmicas no Distrito Federal, seja em função da questão da construção civil, seja em

função dos condomínios. Outras comissões, como a Comissão de Defesa do Consumidor - CDC e a Comissão de Assuntos Sociais - CAS, tiveram uma forte parcela de Presidências associadas a parlamentares de partidos de oposição: 50% e 54,2%, respectivamente. De uma maneira geral, a influência do Poder Executivo nas comissões permanentes parece ocorrer em duas frentes: do ponto de vista quantitativo, abarcando a maior parte de presidências possível, e, do ponto de vista qualitativo, procurando manter o controle de comissões consideradas estratégicas. Cabe observar, por fim, que a influência do Poder Executivo na CLDF se dá por meio de sua coalizão, mais do que pelo partido do governador. Em um parlamento fragmentado e com poucos parlamentares, o número de assentos do partido do governador quase nunca é suficientemente grande para garantir (pelo critério de proporcionalidade) presença relevante, seja na Mesa Diretora, seja nas comissões.

Para finalizar a dimensão *relações institucionais entre Poder Executivo e Legislativo*, segue o sexto indicador, *tempo médio de tramitação das leis aprovadas por tipo de iniciativa*, que consiste em comparar o tempo médio de tramitação entre leis de autoria de deputados de oposição, deputados da situação e do Poder Executivo.

**Tabela 11** - Tempo médio de tramitação por tipo de autoria

Ano	Leis Ordinárias			Leis Complementares		
	Deputados Situação	Deputados Oposição	Poder Executivo	Deputados Situação	Deputados Oposição	Poder Executivo
1991	16,4	16,5	3,9	-	-	-
1992	19,1	29,7	4,0	-	-	-
1993	24,8	35,5	2,1	33,67	-	-
1994	18,7	28,9	1,7	2,90	-	0,72
1995	18,1	20,5	2,1	0,28	-	10,14
1996	19,2	24,0	1,6	0,57	8,03	5,46
1997	11,8	15,7	1,8	6,71	9,33	2,87
1998	7,0	8,1	1,3	6,98	10,28	5,20
1999	23,3	27,5	2,8	8,73	12,34	2,36
2000	20,3	24,1	1,4	8,50	10,21	2,09
2001	9,4	19,8	2,6	5,43	8,91	4,64
2002	10,0	18,8	1,8	3,84	7,24	1,40
2003	21,6	22,7	2,6	7,83	-	5,61
2004	14,6	20,6	3,4	7,87	-	4,38
2005	15,4	19,3	2,5	14,27	-	4,77
2006	13,0	14,4	4,5	-	-	2,37
2007	23,8	30,0	2,6	8,75	-	6,75
2008	13,2	24,2	2,1	-	-	3,54
2009	19,4	23,5	2,5	-	-	4,20
2010	9,2	26,2	2,0	-	-	0,72
2011	14,5	14,6	1,6	3,50	-	3,18
2012	12,1	14,9	1,9	-	-	3,40
2013	8,4	9,3	1,6	-	10,77	3,04
<b>Média Global</b>	<b>17,12</b>	<b>21,74</b>	<b>2,32</b>	<b>6,91</b>	<b>9,67</b>	<b>3,99</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

O tempo médio de tramitação entre os três diferentes tipos de autoria é bastante diferenciado. O tempo médio para leis oriundas do Poder Executivo são significativamente

menores, seguido pelo tempo médio de tramitação de leis de autoria de deputados governistas, seguido pelo tempo médio de leis oriundas de deputados de oposição. Essa diferença talvez possa ser explicada pela possível apresentação de projetos do poder Executivo em regime de urgência e, com isso, passariam por um processo legislativo mais rápido. Além disso, o tempo médio de tramitação de leis ordinárias foi bem superior ao de leis complementares, que por serem geralmente mais complexas que as anteriores, na medida em que são leis que regulam ou complementam artigos constitucionais, deveriam ser mais discutidas e ter um tempo de tramitação maior.

Analisando o conjunto de indicadores acima, podemos concluir que há, sim, influência do Poder Executivo na arena legislativa, mas esta não é absoluta. O *ultrapresidencialismo estadual* descrito por Abrúcio (1998) não parece se refletir no Distrito Federal, ao menos na intensidade apregoada. A assimetria de poder não é tão grande a ponto de tornar a CLDF uma mera “secretaria legislativa do GDF”. Há um espaço na arena legislativa ocupado pelo Poder Legislativo, seja na produção legislativa, seja no trabalho das comissões, seja ainda nas negociações entre os dois poderes. Deve-se observar, no entanto, que esse diálogo não se dá tanto por mecanismos institucionais tradicionais como no Congresso Nacional a partir do colégio de líderes e dos partidos. Como comentado acima, a CLDF é uma Casa legislativa pequena e fragmentada do ponto de vista partidário. Neste sentido, o diálogo entre os dois poderes tende a ocorrer preferencialmente pelo contato direto entre o governo e os parlamentares, dadas a pequena quantidade de parlamentares e a grande quantidade de partidos. A partir do contato direto entre governador e parlamentares é formada a coalizão, que será um dos atores centrais na condução do processo legislativo.

Podemos dizer que o paradigma do *ultrapresidencialismo estadual* trazido por Abrúcio (1998) foi de certo modo superado. Em Santos (2001), *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*, um novo cenário é disponibilizado, com base em um estudo comparado de seis assembleias legislativas estaduais (Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul). Neste estudo, pôde-se verificar a existência de grande diversidade entre as assembleias, Silva (2012), em referência a Fabiano Santos (2001), comenta o caso da assembleia legislativa do Rio de Janeiro - Alerj, definindo-a como uma estrutura institucional bastante descentralizada, com ampla participação dos parlamentares no processo legislativo e menor poder de agendas das lideranças partidárias. Neste sentido, o caso da CLDF parece se aproximar muito do padrão da assembleia fluminense.

### 3.3. Qualidade

A dimensão qualidade tem por objetivo aferir a produção legislativa, uma das áreas fim de uma Casa legislativa. Essa área é avaliada por cinco indicadores. O primeiro deles, percentagem de leis substantivas aprovadas, consiste em avaliar a parcela de leis que possuam efetivamente um conteúdo explícito, excluindo leis de caráter simbólico, como as que fornecem título de cidadão honorário ou mudam nomes de rua. Este indicador será avaliado apenas para leis ordinárias, que são suscetíveis a este tipo de conteúdo. As leis complementares, além de necessitarem um quórum mais qualificado, são normalmente utilizadas para regulamentar (“complementar”) algum assunto ou aspecto da constituição. Embora não haja uma diferença formal na hierarquia entre uma lei ordinária e uma lei complementar, uma lei apenas simbólica não seria submetida a um quórum qualificado para ser aprovada. Os resultados deste indicador são apresentados na Tabela 12.

**Tabela 12** - Percentagem de Leis Substantivas segundo o ano

Legislatura	Ano	% Leis Substantivas
1ª legislatura	1991	74,53%
	1992	76,23%
	1993	85,28%
	1994	75,14%
2ª legislatura	1995	83,53%
	1996	80,44%
	1997	82,01%
	1998	89,26%
3ª legislatura	1999	82,67%
	2000	90,23%
	2001	89,35%
	2002	87,78%
4ª legislatura	2003	84,28%
	2004	84,75%
	2005	90,91%
	2006	87,50%
5ª legislatura	2007	87,34%
	2008	83,51%
	2009	80,41%
	2010	85,14%
6ª legislatura	2011	78,57%
	2012	75,65%
	2013	91,16%

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

A percentagem de leis substantivas variou entre 74,5% (1991) e 91,2% (2013), com um valor médio anual em torno de 83% ao longo do período avaliado, o que implica uma média anual de 17% de leis simbólicas, ou cerca de 900 leis simbólicas no período de 23 anos (1991 a 2013), menos de 40 leis simbólicas por ano ou pouco mais de três leis simbólicas por mês. Este indicador acima parece sugerir que a produção legal na CLDF possui qualidade satisfatória.

O segundo indicador, *percentagem de leis revogadas*, é um bom indicador de qualidade. Considerando que a revogação é o processo em que o conteúdo de determinada lei existente é substituída, parcialmente ou mesmo integralmente por outra mais recente. Assim, a lei mais antiga perde parcialmente ou totalmente sua validade. Assim, uma lei elaborada e aprovada com determinado padrão de qualidade considerado satisfatório e conteúdo pertinente tende a não ser revogada ou pelo menos ter uma vida útil bastante elevada. Os resultados deste indicador são mostrados na Tabela 13. Cabe observar que o ano de referência é o da criação da lei. Assim, devemos observar que *14 leis ordinárias aprovadas em 1991 foram revogadas* (ainda em 1991 ou em anos posteriores) e 12 leis ordinárias aprovadas em 1994 também foram revogadas em 1994 ou em anos posteriores.

A percentagem de leis vetadas é inferior a 5%, tanto no caso das leis ordinárias quanto no caso das leis complementares. Pode-se observar que as leis ordinárias tiveram redução na quantidade de leis revogadas a partir da segunda legislatura, caindo de 68 para 22 na quinta legislatura e para seis na sexta legislatura, embora esta ainda não esteja

completa<sup>3</sup>. Não é possível afirmar com certeza se esta redução esteja de fato consumada devido ao número de projetos de lei iniciados em 2013 que ainda estão tramitando. Isso porque, além do fato de a sexta legislatura ainda não estar completa, é possível que uma lei entre 2010 e 2013 seja revogada em algum momento futuro, aumentando o percentual deste indicador. O mesmo pode ser dito em relação às leis complementares na Tabela 14. Desde 2004, uma lei complementar não é revogada. Isto não impede que uma lei complementar seja revogada futuramente. De qualquer forma, uma porcentagem muito alta de leis revogadas tem impacto negativo na qualidade da produção legislativa.

**Tabela 13** - Percentagem de Leis Ordinárias revogadas e tempo médio para revogação das Leis

Legislatura	Ano	Tempo Médio de Aprovação da Lei (meses)	Total de Leis Revogadas (após sanção ou promulgação)		Tempo Médio - Leis Revogadas (anos)
			QTD	%	
1ª legislatura	1991	10,86	14	8,70%	15,23
	1992	11,56	13	5,33%	11,34
	1993	11,71	11	4,15%	11,49
	1994	7,64	12	6,78%	8,55
<b>Total 1ª legislatura</b>		<b>10,65</b>	<b>50</b>	<b>5,90%</b>	<b>11,65</b>
2ª legislatura	1995	17,41	27	5,23%	9,77
	1996	18,79	18	3,59%	8,93
	1997	8,98	14	5,86%	9,66
	1998	3,20	9	6,04%	5,20
<b>Total 2ª legislatura</b>		<b>14,97</b>	<b>68</b>	<b>4,84%</b>	<b>8,89</b>
3ª legislatura	1999	13,01	12	5,33%	9,29
	2000	10,01	8	4,60%	6,66
	2001	5,80	16	7,41%	6,32
	2002	5,16	17	9,44%	5,80
<b>Total 3ª legislatura</b>		<b>8,62</b>	<b>53</b>	<b>6,67%</b>	<b>6,86</b>
4ª legislatura	2003	14,45	18	5,66%	6,23
	2004	9,99	11	4,93%	6,04
	2005	7,08	8	4,04%	5,91
	2006	7,44	4	4,55%	5,89
<b>Total 4ª legislatura</b>		<b>10,74</b>	<b>41</b>	<b>4,96%</b>	<b>6,08</b>
5ª legislatura	2007	15,08	9	5,70%	3,29
	2008	7,24	6	3,19%	2,07
	2009	8,89	6	4,05%	2,59
	2010	5,68	1	1,35%	1,40
<b>Total 5ª legislatura</b>		<b>9,59</b>	<b>22</b>	<b>3,87%</b>	<b>2,68</b>
6ª legislatura	2011	8,82	5	1,62%	1,25
	2012	6,30	1	0,43%	0,43
	2013	2,18	0	0,00%	-
<b>Total 6ª Legislatura</b>		<b>6,60</b>	<b>6</b>	<b>0,12%</b>	<b>1,11</b>
<b>Total Global</b>		<b>10,88</b>	<b>240</b>	<b>4,68%</b>	<b>7,82</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

<sup>3</sup> Ver Tabelas 8 e 9.



Outro possível critério para avaliarmos a qualidade de uma lei se dá a partir do terceiro indicador avaliado, *duração média das leis até a revogação*. Como medir a qualidade a partir deste indicador? Este trabalho parte da premissa de que quanto maior a qualidade de uma lei, maior deveria ser a sua vida útil. Assim podemos supor, a partir desta premissa, que mesmo que uma lei com a devida qualidade tenha sido revogada por algum motivo, a sua vida útil deveria ser significativamente longa para que a sua qualidade possa ser atestada. Este indicador encontra-se disponível também nas Tabelas 13 e 14 e revela-se bastante baixo em relação à média global das seis legislaturas: menos de seis anos para revogação das leis ordinárias e cerca de 7,5 anos para as leis complementares.

**Tabela 14** - Percentagem de Leis Complementares revogadas segundo o ano

Legislatura	Ano	Total de Leis Complementares Revogadas		Tempo Médio - Leis Revogadas (anos)
		QTD	%	
1ª legislatura	1991	0	0,00%	-
	1992	0	0,00%	-
	1993	0	0,00%	-
	1994	0	0,00%	-
<b>Total 1ª legislatura</b>		<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>
2ª legislatura	1995	2	33,33%	10,37
	1996	2	22,22%	8,84
	1997	3	2,61%	9,23
	1998	7	7,37%	5,70
<b>Total 2ª legislatura</b>		<b>14</b>	<b>6,22%</b>	<b>9,44</b>
3ª legislatura	1999	6	7,79%	7,86
	2000	4	5,97%	8,54
	2001	10	6,06%	6,99
	2002	2	4,44%	7,20
<b>Total 3ª legislatura</b>		<b>22</b>	<b>4,87%</b>	<b>7,86</b>
4ª legislatura	2003	2	18,18%	7,86
	2004	0	0,00%	-
	2005	0	0,00%	-
	2006	0	0,00%	-
<b>Total 4ª legislatura</b>		<b>2</b>	<b>4,00%</b>	<b>7,86</b>
5ª legislatura	2007	0	0,00%	-
	2008	0	0,00%	-
	2009	0	0,00%	-
	2010	0	0,00%	-
<b>Total 5ª legislatura</b>		<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>
6ª legislatura	2011	0	0,00%	-
	2012	0	0,00%	-
	2013	0	0,00%	-
<b>Total 6ª legislatura*</b>		<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>
<b>Total Global</b>		<b>38</b>	<b>4,38%</b>	<b>7,56</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Por fim, seguem os dois últimos indicadores desta área, *percentagem de Adin<sup>4</sup> e tempo médio para surgimento de Adin* nas Tabelas 15 e 16. Cabe explicitar que as ocorrências de Adins estão vinculadas aos anos das leis que a originaram. Ou seja, como podemos ver na Tabela 15, *seis leis ordinárias criadas em 1991* sofreram Adin, o que pode ter ocorrido em 1991 ou em anos posteriores.

**Tabela 15** - Quantidade de Leis revogadas por Adin e tempo médio para surgimento de Adin em Leis ordinárias

Legislatura	Ano	Leis Revogadas por ADIN (após sanção ou promulgação)		Tempo Médio - ADIN (anos)
		QTD	%	
1ª legislatura	1991	6	3,73%	10,03
	1992	7	2,87%	13,98
	1993	10	3,77%	14,90
	1994	5	2,82%	9,71
<b>Total 1ª legislatura</b>		<b>28</b>	<b>3,31%</b>	<b>12,55</b>
2ª legislatura	1995	60	11,63%	10,54
	1996	65	12,97%	9,53
	1997	22	9,21%	8,59
	1998	4	2,68%	4,26
<b>Total 2ª legislatura</b>		<b>151</b>	<b>10,75%</b>	<b>9,65</b>
3ª legislatura	1999	16	7,11%	3,78
	2000	13	7,47%	4,85
	2001	20	9,26%	5,15
	2002	14	7,78%	3,48
<b>Total 3ª legislatura</b>		<b>63</b>	<b>7,92%</b>	<b>4,35</b>
4ª legislatura	2003	38	11,95%	2,97
	2004	25	11,21%	2,46
	2005	21	10,61%	2,78
	2006	3	3,41%	4,80
<b>Total 4ª legislatura</b>		<b>87</b>	<b>10,52%</b>	<b>2,85</b>
5ª legislatura	2007	6	3,80%	2,02
	2008	6	3,19%	3,67
	2009	3	2,03%	2,76
	2010	4	5,41%	1,38
<b>Total 5ª legislatura</b>		<b>19</b>	<b>3,35%</b>	<b>2,59</b>
6ª legislatura	2011	9	2,92%	0,67
	2012	4	1,74%	0,84
	2013	1	0,68%	0,70
<b>Total 6ª Legislatura</b>		<b>14</b>	<b>0,27%</b>	<b>0,72</b>
<b>Total Global</b>		<b>362</b>	<b>7,06%</b>	<b>6,52</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

<sup>4</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade - Adin

**Tabela 16** - Percentagem de Leis revogadas por Adin e tempo médio para surgimento de Adin em Leis complementares

Legislatura	Ano	Total de Leis Complementares revogadas por ADIN		Tempo Médio - ADIN (anos)
		QTD	%	
1ª legislatura	1991	0	0,00%	-
	1992	0	0,00%	-
	1993	0	0,00%	-
	1994	0	0,00%	-
<b>Total 1ª legislatura</b>		<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>
2ª legislatura	1995	1	16,67%	1,48
	1996	0	0,00%	-
	1997	41	35,65%	9,30
	1998	31	32,63%	7,89
<b>Total 2ª legislatura</b>		<b>73</b>	<b>32,44%</b>	<b>8,60</b>
3ª legislatura	1999	35	35,71%	6,37
	2000	29	32,95%	5,82
	2001	69	37,50%	5,05
	2002	42	51,22%	4,42
<b>Total 3ª legislatura</b>		<b>175</b>	<b>38,72%</b>	<b>5,02</b>
4ª legislatura	2003	2	16,67%	3,01
	2004	9	64,29%	1,08
	2005	2	11,11%	3,19
	2006	1	16,67%	3,44
<b>Total 4ª legislatura</b>		<b>14</b>	<b>28,00%</b>	<b>2,82</b>
5ª legislatura	2007	0	0,00%	-
	2008	5	15,63%	2,40
	2009	0	0,00%	-
	2010	0	0,00%	-
<b>Total 5ª legislatura</b>		<b>5</b>	<b>5,56%</b>	<b>2,40</b>
6ª legislatura	2011	0	0,00%	-
	2012	2	10,53%	0,70
	2013	1	7,69%	0,70
<b>Total 6ª legislatura*</b>		<b>3</b>	<b>6,52%</b>	<b>0,70</b>
<b>Total Global</b>		<b>270</b>	<b>31,11%</b>	<b>6,09</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

O percentual médio de Adins menor que 10% nas leis ordinárias pode ser considerado um bom indicativo de que o controle de constitucionalidade tem funcionado bem. Por outro lado, diferentemente das leis ordinárias, o percentual médio de Adins nas leis complementares está bem elevado, superior a 30%. Este alto percentual de Adins está concentrado na terceira legislatura (segundo mandato do Governo Roriz), com 175 casos, correspondendo a quase 65% do total. A quantidade de Adins em leis complementares também é relevante nos dois últimos anos da segunda legislatura, cuja soma corresponde a 73 casos (27%). Desta forma, podemos verificar que 91,5% das Adins estão concentradas entre 1997 e 2002. Muitas destas leis complementares que sofreram Adin estão associadas

a questões fundiárias. A questão do uso e da ocupação de áreas (rurais e urbanas) foi um tema recorrente no conteúdo de boa parte das leis complementares que sofreram Adin.

De maneira geral, a produção legislativa possui uma qualidade legislativa satisfatória, como podemos aferir boa parte dos indicadores conforme Tabela 16. Este tema deve, no entanto, ser aprofundado em alguns pontos. Uma discussão que deve ser feita seria por que as Adins ocorrem se há controle de constitucionalidade prévio pela CCJ e há, ainda, controle de constitucionalidade no momento em que a lei é aprovada quando o governador pode exercer o poder de veto justificando existência de inconstitucionalidade no conteúdo da lei. Essa análise foge ao escopo deste trabalho, mas deve ser considerada em pesquisas futuras. O debate central aqui é o quanto fatores políticos se sobrepõem a fatores jurídicos ou técnicos. Ainda sobre este assunto, deveria ser discutida a questão da ênfase que é conferida a alguns assuntos em detrimento de outros. A questão fundiária, por exemplo, mereceu uma grande parcela da agenda legislativa por parte dos parlamentares, principalmente em parte da segunda legislatura e na terceira legislatura, quando mais de cem Projetos de Lei sobre este conteúdo foram aprovados neste período. Várias leis aprovadas sobre este tema sofreram a imputação de Adins. Outros assuntos, como mobilidade urbana ou meio ambiente, no entanto, não tiveram prioridade na agenda legislativa da CLDF.

### 3.4. Representatividade

A quarta dimensão avaliada foi sobre a questão de *representatividade* na CLDF. O conceito político de representação é bastante amplo e pode ser analisado de diferentes formas. Neste trabalho, será enfatizada a relação entre “situação” e “oposição” e em que medida a “oposição” possui espaço para exercer o seu papel. Para isso, foram propostos três indicadores a serem discutidos nesta seção. O primeiro deles refere-se à *percentagem de leis* aprovadas pela oposição. Este indicador pretende avaliar se, ainda que a coalizão de governo seja majoritária, a oposição possui espaço para propor e aprovar leis. Seguem os resultados na Tabela 17.

Foram aprovadas 950 leis ordinárias (18,7%) e 141 leis complementares (16,2%) aprovadas, de autoria da oposição, entre 1991 e 2013. Deste total de leis ordinárias aprovadas, 67,5% das leis ordinárias de autoria da oposição ocorreram entre 1995 e 1998, na segunda legislatura, cuja coalizão era minoritária. Em relação às leis complementares, 119 (ou 84%) das leis aprovadas ocorreram neste mesmo período. Boa parte das leis aprovadas por parlamentares opositoristas somente foi possível em uma legislatura minoritária. Se não considerarmos a segunda legislatura, o percentual médio de leis ordinárias de autoria da oposição cairia para 8,4%, enquanto o percentual médio de leis complementares de autoria da oposição cairia para 3,4%. Isso parece sugerir que o espaço da oposição em uma legislatura com coalizão majoritária seja pequeno. Em outras palavras, a coalizão majoritária parece deter o controle do plenário de modo que o espaço de manobras da oposição tem sido pequeno neste período, com a devida exceção da segunda legislatura. De qualquer forma, seria importante a aplicação de um estudo comparativo com outras assembleias para um maior entendimento sobre este fato.

Tabela 17 - Percentagem de Leis aprovadas pela oposição segundo o ano

Ano	Leis Ordinárias		Leis Complementares	
	Leis de autoria de Deputados da Oposição	% de Leis de autoria de Deputados da Oposição	Leis de autoria de Deputados da Oposição	% de Leis de autoria de Deputados da oposição
1991	17	10,56%	-	-
1992	17	6,97%	-	-
1993	31	11,70%	0	0,00%
1994	6	3,39%	0	0,00%
1995	280	54,26%	0	0,00%
1996	268	54,03%	2	22,22%
1997	77	32,77%	68	59,13%
1998	17	11,41%	49	51,58%
1999	20	9,05%	4	4,08%
2000	21	12,21%	6	6,82%
2001	16	7,55%	5	2,72%
2002	12	6,78%	6	7,32%
2003	53	16,83%	0	0,00%
2004	30	13,95%	0	0,00%
2005	14	7,11%	0	0,00%
2006	8	9,09%	0	0,00%
2007	9	5,88%	0	0,00%
2008	9	4,74%	0	0,00%
2009	12	8,16%	0	0,00%
2010	6	8,11%	0	0,00%
2011	17	5,54%	0	0,00%
2012	9	3,95%	0	0,00%
2013	1	0,72%	1	7,14%
<b>Média Global</b>	<b>950</b>	<b>18,71%</b>	<b>141</b>	<b>16,23%</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

O segundo indicador, *percentagem de Presidências de comissões controladas pela oposição* (Tabela 18), é semelhante ao indicador avaliado na dimensão de relações *institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo*, em que estudamos o percentual de comissões controladas pelo Poder Executivo. As duas porcentagens são complementares uma a outra e, somadas, totalizam 100%. Mas, ainda que possa parecer repetitivo comentar este segundo indicador, a ideia aqui é analisar o espaço que é ocupado pela oposição, tanto em termos quantitativos quanto em termos das comissões que são assumidas.

Em relação à primeira legislatura, a oposição elegeu 6 parlamentares (25% do total de deputados da CLDF) e obteve 25% das comissões em 1992 e 1993, sem obter o controle de nenhuma comissão em 1991 e 1994, correspondendo a uma média de 13,33% das comissões na legislatura. Na segunda legislatura, a oposição elegeu 15 deputados (62,5%). A média das comissões controladas no período de quatro anos foi de 68,75%. Na terceira legislatura, a oposição contou com apoio de 9 deputados e controle médio de 37,5% das comissões durante a legislatura. Na quarta legislatura, a oposição foi ampliada para 11 parlamentares e teve controle médio de 30,6% das comissões durante a legislatura. Já na quinta legislatura, a oposição foi reduzida para 8 parlamentares e controle médio de 22,2% das comissões durante a legislatura. Por fim, na sexta legislatura, a oposição elegeu 7 deputados e controle médio de 18,4% das comissões durante a legislatura. Do ponto de

vista quantitativo, com exceção da primeira legislatura, a oposição obteve um percentual ligeiramente superior à sua proporção de assentos no parlamento.

**Tabela 18** - Percentagem de comissões permanentes controladas pela oposição

Legislatura	Ano	Quantidade de Presidências de Comissões			Total de Comissões	% de Presidências de Comissão - Oposição	Governo - Poder Executivo
		Partido Governador	Situação	Oposição			
1ª Legislatura	1991	0	3	0	3	0,0%	Joaquim Roriz (PTR)
	1992	0	3	1	4	25,0%	
	1993	0	3	1	4	25,0%	
	1994	0	4	0	4	0,0%	
2ª Legislatura	1995	0	1	3	4	75,0%	Cristovam Buarque (PT)
	1996	0	1	3	4	75,0%	
	1997	0	2	2	4	50,0%	
	1998	0	1	3	4	75,0%	
3ª Legislatura	1999	1	1	2	4	50,0%	Joaquim Roriz (PMDB)
	2000	0	3	1	4	25,0%	
	2001	1	3	3	7	42,9%	
	2002	2	4	3	9	33,3%	
4ª Legislatura	2003	4	2	3	9	33,3%	Joaquim Roriz (PMDB)
	2004	4	3	2	9	22,2%	
	2005	2	4	3	9	33,3%	
	2006	2	4	3	9	33,3%	
5ª Legislatura	2007	0	8	1	9	11,1%	José Roberto Arruda (DEM), Paulo Otávio (DEM), Wilson Lima (PR), Rogério Rosso (PMDB)
	2008	0	6	3	9	33,3%	
	2009	0	7	2	9	22,2%	
	2010	0	7	2	9	22,2%	
6ª Legislatura	2011	2	6	1	9	11,1%	Agnelo Queiroz (PT)
	2012	2	5	2	9	22,2%	
	2013	2	6	2	10	20,0%	
	2014	2	6	2	10	20,0%	

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Em relação às comissões controladas, podemos destacar a Comissão de Assuntos Sociais - CAS, controlada por parlamentar oposicionista desde 2009, por seis Presidências seguidas. Há ainda o caso da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar - CDDHCEDP, em que a oposição assumiu a presidência em 13 oportunidades (54%). Em relação à CCJ, comissão mais importante da Casa, a oposição só teve o seu controle por uma oportunidade em 24 anos, em 1995, com Luiz Estevão (PMDB) como Presidente. Já em relação à CEOF, foram quatro oportunidades em 24 anos. Cabe lembrar que o mandato de presidentes nas comissões é anual.

Finalmente, o terceiro indicador deste tema, *índice de concentração partidária*, medido pelo quociente entre total de partidos e total de assentos na Casa legislativa. Há uma versão alternativa do indicador, considerando-se o número efetivo de partidos ao invés do total de partidos. Os resultados encontram-se na Tabela 19.

O indicador acima, razão entre número de assentos e número de partidos representados demonstra a enorme fragmentação partidária presente na CLDF desde o seu início em 1991. Para tentar amenizar o forte efeito da quantidade de partidos em uma Casa legislativa pequena, acrescentou-se uma versão alternativa do indicador, utilizando o número efetivo de partidos, a partir da fórmula de Laakso e Teegapera (1979), ao invés do número total de partidos representados. A fragmentação partidária ainda se manteve, mas de forma menos acentuada do que evidenciado na outra fórmula.

**Tabela 19 - Índice de concentração partidária**

1ª legislatura		2ª legislatura		3ª legislatura		4ª legislatura		5ª legislatura		6ª legislatura		7ª legislatura	
1991 - 1994		1995 - 1998		1999 - 2002		2003 - 2006		2007 - 2010		2011 - 2014		2015 - 2018	
Partidos	QTD	Partidos	QTD	Partidos	QTD	Partidos	QTD	Partidos	QTD	Partidos	QTD	Partidos	QTD
Pc doB	1	PL	1	PT	5	PT	6	PL	1	PDT	2	PDT	3
PL	1	PT	6	PMDB	6	DEM	1	PP	1	PEN	1	PEN	1
PMDB	5	PMDB	9	PFL	2	MDB	8	PR	1	PMDB	4	PMDB	3
PPB	3	PDT	3	PPB	1	PDT	1	PT	4	PP	3	PP	3
PPS	1	PPB	1	PPS	1	PFL	3	PMDB	3	PPS	1	PPS	1
PRB	1	PTB	2	PSB	1	PL	1	PDT	1	PR	1	PR	1
PRP	1	PSDB	2	PSD	3	PPS	1	PFL	4	PRB	1	PRB	1
PSDB	4			PTB	3	PRONA	2	PMN	1	PRTB	1	PRTB	1
PT	5			PSDB	2	Sem partido	1	PPS	1	PT	6	PT	4
PTB	1							PRP	1	PTB	2	PTB	2
PTR	1							PSB	1	PTC	1	PTC	1
								PTB	2	PV	1	PV	1
								PSDB	3				
Total de Partidos	11	7		9		9		13		12		12	
Nº efetivo de Partidos <sup>1</sup>	7,0	4,2		6,4		4,9		9,3		7,6		10,7	
Média assentos/ Total de partidos	2,2	3,4		2,7		2,7		1,8		2,0		2,0	
Média assentos/ Nº efetivo de Partidos	3,42	5,67		3,75		4,92		2,58		3,17		2,25	

1. A fórmula foi obtida em LAAKSO e TEEGAPERA (1979)

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Cabe observar que a sétima legislatura, iniciada em 2015, terá a maior quantidade de partidos representados da história, nada menos que 12 partidos, e uma média de 2 parlamentares por partido. Essa combinação de grande quantidade de partidos representados e tamanho institucional pequeno pode significar uma alta pluralidade, algo positivo do ponto de vista de representação, mas que, do ponto de vista da lógica de governabilidade e de institucionalização, pode ser bastante negativo. Do ponto de vista da governabilidade, cada governador eleito precisa formar uma coalizão majoritária com um grande número de partidos, que terá um alto custo de manutenção e tornará a gestão política muito mais complexa do ponto de vista operacional. Mas, apesar do fato de a fragmentação enfraquecer os partidos e tender a particularizar as relações entre o Poder Executivo e Poder Legislativo e as relações dentro do Poder Legislativo, isto não impediu que a CLDF tivesse tido um papel relevante na produção legislativa ao longo das legislaturas avaliadas.

### 3.5. Institucionalização

A última dimensão avaliada é o nível de institucionalização, composto por dois indicadores. O primeiro é definido como *rotatividade de parlamentares por legislatura* e foi sugerido a partir do trabalho de Polsby (1968), segundo o qual, em um órgão institucionalizado, os parlamentares são profissionalizados e tendem a fazer carreira legislativa, permanecendo no parlamento por várias legislaturas. Nesse panorama, a rotatividade de parlamentares entre legislaturas, medida como a razão entre parlamentares eleitos pela primeira vez e o total de parlamentares novos, deveria ser bastante baixa, aproximando-se de zero. Seguem abaixo os resultados deste indicador:

**Tabela 20** - Rotatividade de Deputados Distritais entre legislaturas

Legislatura		Rotatividade (%)
1ª Legislatura	1991-1994	-
2ª Legislatura	1995-1998	54,20%
3ª Legislatura	1999-2002	54,20%
4ª Legislatura	2003-2006	66,70%
5ª Legislatura	2007-2010	62,50%
6ª Legislatura	2011-2014	58,33%
7ª Legislatura	2015-2018	50,00%

Fonte: CLDF, compilada pelo autor.

Como é possível notar, a rotatividade entre as legislaturas é bem acentuada, sem sugerir tendência de queda ou de estabilização. O maior valor observado ocorreu na quarta legislatura, não sendo observada em nenhuma das legislaturas rotatividade menor que 50%. A tendência é que esse indicador não deva se reverter, pelo menos a curto ou a médio prazo, na medida em que os deputados distritais não parecem considerar o cargo de deputado distrital como carreira política efetiva, mas como um primeiro estágio preliminar, ou ainda uma ponte para cargos considerados de maior relevância, como os de deputado federal, senador ou ainda governador.

Em relação a outras assembleias estaduais, podemos comparar os valores da CLDF com a de outras assembleias na Tabela 21. Os dados foram coletados na mídia pela internet. Foram coletados dados de oito assembleias legislativas (Bahia, Pernambuco, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás), em que a rotatividade variou bastante, entre 32,5% (Santa Catarina) e 53,3% (Espírito Santo). A CLDF, junto às Assembleias do Espírito Santo e de Goiás, está em um patamar



acima das demais, com rotatividade igual ou superior a 50%. Na banda inferior, Bahia, Minas Gerais e Santa Catarina, com rotatividade em torno de 33%. Rio de Janeiro, Pernambuco e Rio Grande do Sul estão em um patamar intermediário, com rotatividade próxima a 45%.

**Tabela 21** - Rotatividade das Assembleias Estaduais, na eleição de 2014

Assembleias Estaduais	Rotatividade (%)
Bahia	34,92%
Pernambuco	46,93%
Espírito Santo	53,33%
Minas Gerais	33,77%
Rio de Janeiro	44,29%
Rio Grande do Sul	45,54%
Santa Catarina	32,50%
Goiás	51,21%

Fonte: Internet - ver anexo 1.

Finalmente, o segundo indicador, definido como *número médio de mandatos por legislatura*, também foi proposto a partir do trabalho de Polsby (1968), na mesma lógica de argumentação do primeiro indicador: dada uma Casa legislativa que se institucionaliza, à medida que esta se profissionaliza, os parlamentares tenderiam a permanecer mais tempo na Casa de leis ao considerarem o cargo de deputado distrital como uma carreira atrativa. O parlamento, então, passaria a contar com parlamentares mais experientes e com maior conhecimento sobre o processo legislativo, ao mesmo tempo em que tenderiam a se fixar mais em uma comissão de interesse, tornando-se “especialistas” no tema associado à comissão.

**Tabela 22** - Número médio de mandatos

Período	Legislatura	Média de Mandatos Cumpridos
1991 - 1994	1ª	1,00
1995 - 1998	2ª	1,46
1999 - 2002	3ª	1,67
2003 - 2006	4ª	1,67
2007 - 2010	5ª	1,71
2011 - 2014	6ª	1,67
2015 - 2018	7ª	1,83

Fonte: CLDF, compilada pelo autor.

Na CLDF, nas sete legislaturas avaliadas, a média de mandatos não conseguiu ainda superar o valor de dois mandatos, o que indica uma grande distância de um ideal de institucionalização. Considerando um mandato de quatro anos e uma carreira política entre vinte, trinta ou mesmo quarenta anos, uma média de mandatos cumpridos superior a 5,0 já poderia ser considerada bastante satisfatória. De qualquer modo, a CLDF é uma instituição ainda recente, com apenas seis legislaturas concluídas. Cabe considerar que o estudo de Polsby (1968) envolveu mais de quarenta legislaturas e cem anos de análise.

## 4. DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Câmara Legislativa do Distrito Federal é uma instituição bastante recente e está apenas iniciando a sua sétima legislatura. À parte a sua jovialidade, ou devido a ela, a CLDF tem um amplo histórico de críticas e de avaliações negativas, seja na mídia local, seja entre os cidadãos. Neste sentido, o presente trabalho procurou fornecer uma luz sobre esta instituição, procurando implementar um estudo de caso longitudinal sobre esta Casa Legislativa, com intuito de trazer informações e dados relevantes para que esta Casa seja avaliada senão de modo isento, mas pelo menos com mais transparência e clareza. Em relação ao processo legislativo, podemos destacar a influência do Poder Executivo por meio de sua coalizão, na composição das comissões e da Mesa Diretora, bem como na agenda legislativa. Por fim, o nível de institucionalização da CLDF ainda não está satisfatório em vários aspectos, mas a instituição ainda é muito recente e o processo de institucionalização passa por um longo processo. Deve-se destacar, no entanto, a limitação existente em um fator necessário para institucionalização desta Casa, segundo Polsby (1968): a profissionalização dos membros da CLDF. É preciso tentar resolver a falta de atratividade do cargo de deputado distrital. O deputado distrital não visa prioritariamente à reeleição, mas à eleição (“ascensão”) em outros cargos. A CLDF é vista como entrada para o mundo político regional, quando, após certo tempo de “estágio” e visibilidade, acaba por tentar voos em carreiras consideradas de maior porte, como a de deputado federal, secretário distrital ou mesmo governador.

Em relação às cinco dimensões avaliadas sobre a produção legiferante na CLDF (*eficiência, relações entre executivo e legislativo, qualidade, representatividade e institucionalização*), podemos considerar várias questões a partir da análise realizada neste trabalho. Em relação à primeira dimensão, *eficiência*, pode-se destacar que, ainda sem referências a outras assembleias estaduais, o tempo médio de tramitação de leis ordinárias e complementares parece ter valores relativamente baixos, em comparação aos valores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Em relação à segunda dimensão, *relações entre executivo e legislativo*, os dados sugerem que há uma influência significativa do Poder Executivo por meio de sua coalizão, principalmente no que se refere ao controle da Mesa Diretora e das comissões permanentes. Deve-se destacar, no entanto, que apesar desta influência, o Poder Legislativo distrital tem sido bastante atuante na produção legal, sendo responsável por cerca de 80% da produção de leis ordinárias e aproximadamente 82% das proposições de lei complementares, 40% das leis ordinárias aprovadas e 52% das leis complementares aprovadas. O Poder Legislativo importa. Cabe sugerir a implantação de estudos futuros que procurem implementar análises comparativas entre as assembleias. Segundo Fabiano Santos (2001), há grande diversidade no Poder Legislativo subnacional e a análise comparativa seria bastante útil na identificação dos diferentes padrões de desempenho das assembleias legislativas.

A qualidade das leis produzidas parece ser satisfatória, a partir dos indicadores avaliados: alto percentual de leis substantivas aprovadas, moderado percentual de leis (ordinárias e complementares) revogadas, e baixo percentual de leis ordinárias que sofreram Adin. O destaque negativo fica com o alto percentual de leis complementares que sofreram Adin, superior a 30%. Mais de 90% destas leis que sofreram Adin estão concentradas majoritariamente entre 1997 e 2002 (segunda metade da segunda legislatura e da terceira legislatura), com mais de 90% dos casos. O nível satisfatório de qualidade

observado acima possa ser creditado talvez à boa capacitação técnica da assessoria parlamentar (consultores legislativos e consultores técnico-legislativos), bem como a infraestrutura adequada (recursos físicos e tecnológicos).

Em relação à dimensão *representatividade*, é possível dizer que, do ponto de vista quantitativo, os percentuais de alocação de parlamentares da oposição e da coalizão na Mesa Diretora e das comissões permanentes têm sido respeitados. Obviamente, cargos de maior importância como a Presidência da Mesa Diretora e a Presidência das comissões mais importantes, como a CCJ e CEOF, têm sido controlados majoritariamente por parlamentares da coalizão.

Finalmente, a dimensão *institucionalização* mostrou que, pelo critério de Polsby (1968), a CLDF ainda está longe do nível satisfatório. O baixo número médio de mandatos e a alta rotatividade reforçam este fato. A baixa atratividade do cargo de deputado distrital possivelmente está associada a esta ocorrência. Embora este cargo possua muitos benefícios como, por exemplo, boa remuneração, plano de saúde e verba indenizatória, os parlamentares os usam como um trampolim para saltos a cargos considerados maiores como deputado federal ou mesmo governador.

O presente trabalho procurou contribuir para o maior conhecimento sobre o Poder Legislativo subnacional, a partir de amplo estudo descritivo sobre a CLDF, tanto em seu aspecto organizacional como em sua gestão, em sua burocracia, e em seu marco legal, quanto aspectos da produção legislativa nas cinco dimensões pesquisadas, entre 1991 e 2013, evidenciando tanto aspectos positivos quanto lacunas a serem melhoradas. É preciso, no entanto, avançar. Questões sobre a CLDF poderiam ser aprofundadas em estudos posteriores, como uma análise sobre a segunda legislatura (1995-1998), que explore as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo em uma legislatura minoritária. A questão da alta ocorrência dos vetos e das Adins no segundo mandato do Governo Roriz (PMDB), ocorrido entre 1999 e 2002, vale a pena ser explorada. Finalmente, estudos comparativos envolvendo a CLDF e outras assembleias estaduais poderiam ser desenvolvidos com objetivo de explorar o espectro do Poder Legislativo estadual.

## ANEXOS

1. Assembleia Legislativa de Santa Catarina: 32,5%  
<<http://brasilnoticia.com.br/eleicoes-2014/assembleia-legislativa-de-santa-catarina-tem-baixa-rotatividade-de-deputados/36668>>.
2. Assembleia Legislativa de de Minas Gerais: 33,77%  
<<http://eleicoes.almg.gov.br/2014/perfil.html>>.
3. Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro: 44,29%  
<<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/eleicoes/2014/noticia/2014/10/veja-quem-sao-os-70-deputados-estaduais-eleitos-no-rio-de-janeiro.html>>.
4. Assembleia Legislativa do Espírito Santo: 53,33%  
<<http://www.al.es.gov.br/portal/frmShowContent.aspx?i=26777>>.
5. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul: 45,54%  
<<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/manuela-e-a-deputada-estadual-mais-votada-veja-os-eleitos-119060.html>>.
6. Assembleia Legislativa de Pernambuco: 46,93%  
<<http://g1.globo.com/pernambuco/eleicoes/2014/noticia/2014/10/confira-composicao-da-assembleia-legislativa-de-pernambuco.html>>.
7. Assembleia Legislativa da Bahia: 34,92%  
<<http://g1.globo.com/bahia/eleicoes/2014/noticia/2014/10/confira-composicao-da-assembleia-legislativa-da-bahia.html>>.
8. Assembleia Legislativa de Goiás: 51,21%  
<<http://g1.globo.com/goias/eleicoes/2014/noticia/2014/10/confira-composicao-da-assembleia-legislativa-de-goias.html>>.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, nº 1, 1988.
- ABRUCIO, F. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- AMES, B. 2003. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- CAMINO, I. M. O. 2013. Legislative institutionalization: historical origins and analytical framework. **Estudios Políticos**, Medellin, v. 42, 2013.
- CARAMANI, D. Introduction to comparative politics. In: CARAMANI, D. **Comparative Politics**, 2. ed. Oxford University Press, Oxford, 2011.
- CASTRO, M. M.; ANASTÁSIA, F.; NUNES, F. 2009. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, nº 4, pp. 961-1001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n4/v52n4a05.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2014.
- CERVI, E. U. Produção legislativa e conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do estado do Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, nº 32, pp. 159-185, fev. 2009.
- CLEMENTE, R. A utilização dos indicadores para a avaliação de uma Casa legislativa: análise do projeto 'Parlamento transparente'. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 10, nº 46, pp. 15-37, 2005.
- COOPER, J.; BRADY, D. W. Toward a Diachronic Analysis of Congress. **American Political Science Review**, n. 75, pp. 988-1006, 1981.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Processo legislativo e produção legal no Congresso Nacional. **Cadernos de Pesquisa**, Cebrap, São Paulo, n. 5, 1996.
- GOBATTO, G. **Executivo e Legislativo: poderes harmônicos e independentes? Uma análise do poder de agenda**. 2013. 84 f. Dissertação (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2013.
- GRAÇA, L. F. G. Produção legislativa e vetos no Estado do Rio de Janeiro (2003-2010). **VIII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Gramado, 2012.
- GUNGOR, G. **Legislative institutionalization and the European Parliament**. Department of Political Science, Florida International University, 2003.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, nº 58, 2003.
- HENRICH, N. Instituições e processo legislativo no Brasil: o índice de potência institucional legislativa aplicado ao caso brasileiro. **II Seminário Nacional de Sociologia Política**, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.
- LAAKSO, M.; TEEGAPER, R. Effective number of parties: a measure with applications to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, nº 1, 1979.

- LEMOS, L. B. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, v. 44, nº 3, pp. 561-630, 2001.
- LUZ, R. **A institucionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. 2009. 191 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- MACKINNON, M. B., FEOLI, L. Representation and effectiveness in Latin American democracies. **Congress, Judiciary and Civil Society**, New York, Roulledge, 2013.
- MAINWARING, S. P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- MAYHEW, D. R. **Congress: the electoral connection**. 2. ed. New Heaven and London, Yale University Press: London, 2004.
- METCALFF, L.K. Measuring presidential power. **Comparative Political Studies**, v. 35, nº 5, 2000.
- NUNES, F. 2013. Os determinantes dos resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. **Revista Sociologia Política**, v. 21, nº 47, pp. 91-112. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000300008>>. Acesso em: 21 dez. 2014.
- POLSBY, N. The institutionalization of U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, v. 62, n. 1, pp. 144-168, 1968.
- RENNÓ, L. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?. **Reforma Política no Brasil**, Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.
- RENNÓ, L. P. C.; LEONI, E. Effectiveness and representation: effects on federal deputies career choice and reelection. In: MACKINNON; FEOLI (Org.). Representation and effectiveness in Latin American democracies. **Congress, Judiciary and Civil Society**, New York, Roulledge, 2013.
- RICCI, P.. 2003, O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, nº 4, pp. 699-734, 2003.
- SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, pp. 465-492, 1997.
- \_\_\_\_\_. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, nº 1, pp. 111-138, 1999.
- \_\_\_\_\_. (Org.). **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.
- SHUGART, M., CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitutional design and dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SILVA, F. L. M. 2012. Seriam as Assembleias Legislativas Irrelevantes? Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (2003-2006). **II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política**, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2012/04-3\\_Fabio\\_Lacerda.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2012/04-3_Fabio_Lacerda.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

- TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia Política**, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 21, nº 41, pp. 193-217, 2012.
- VOLPE, A. P. S. 2006. **A construção do legislativo: o caso da CLDF**. 2006. 209 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

**Revisão**  
Eliane Menezes

**Editoração Eletrônica**  
Maurício Suda



**Companhia de Planejamento  
do Distrito Federal - Codeplan**

Setor de Administração Municipal  
SAM, Bloco H, Setores Complementares  
Ed. Sede CODEPLAN  
CEP: 70620-080 - Brasília-DF  
Fone: (0xx61) 3342-2222  
[www.codeplan.df.gov.br](http://www.codeplan.df.gov.br)  
[codeplan@codeplan.df.gov.br](mailto:codeplan@codeplan.df.gov.br)



**Secretaria de  
Planejamento,  
Orçamento e Gestão**



**GOVERNO DE  
BRASÍLIA**