

Balanco Contábil do Poder Legislativo Federal do Brasil: reflexões sobre o custo dos projetos de leis apresentados na Legislatura 2007 a 2010

Autoria: Tiago Pereira Fernandes, José Roberto Kassai, L. Nelson Carvalho

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo elaborar o Balanço Contábil do Poder Legislativo Federal do Brasil, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, representados pelo seu Congresso Nacional, e avaliar o custo dos projetos apresentados de acordo com seu gênero em leis, resoluções, decretos, medidas provisórias e emendas à Constituição. É uma pesquisa de natureza exploratória e assumiu uma postura quantitativa em torno da seguinte questão: qual o custo dos projetos apresentados pelo Poder Legislativo Federal do Estado Brasileiro? Para a realização do estudo adaptou-se uma metodologia denominada Balanço Contábil das Nações - BCN (Louete, 2009), onde na pesquisa original os autores expuseram balanços contábeis de países, num método não convencional em que o patrimônio líquido das nações puderam representar o saldo residual das emissões e captura dos gases do efeito estufa, convertidos pelo produto interno bruto ajustado pelo consumo de energia. As informações desta investigação foram obtidas diretamente dos bancos de dados oficiais do governo brasileiro e abrangeram o período do ciclo de gestão do Poder Legislativo Federal da Legislatura de 2007 a 2010. Para fins de constructo desta investigação, o Ativo foi avaliado pelo orçamento das sessões legislativas; o Passivo foi avaliado em função dos projetos apresentados, mas que não foram analisados ou não foram concluídos até o final do exercício; e o patrimônio líquido corresponde ao valor dos projetos apresentados e efetivamente analisados nesta legislatura. Tal qual uma demonstração contábil de uma empresa privada, os resultados apurados demonstraram um índice de eficiência do patrimônio líquido de 39%, o que equivale dizer que 61% dos projetos apresentados não foram concluídos na legislatura 2007/2010 e que, por isso, resultaram num passivo social de 14.7 bilhões de reais perante a sociedade brasileira. O custo unitário dos 21748 projetos apresentados foi de 1.1 milhões de reais e observou-se um aumento desses custos ou passivos sociais no último ano (de eleição), devido a uma queda acentuada na eficiência dos 513 congressistas brasileiros. No contexto desses relatórios e de acordo com a crescente necessidade de buscar eficiência na utilização dos recursos sociais, sugere-se a continuidade deste trabalho, por meio de estudos interdisciplinares que aprofundem o real valor gerado pelo Poder Legislativo e sua interação com a oferta de políticas públicas e de serviços e comparativamente com a realidade de outros países.

1. INTRODUÇÃO

A aplicação da contabilidade vem se aperfeiçoando ao longo do tempo, dada a nova dinâmica da sociedade, advindo da crescente evolução tecnológica dos últimos anos e, portanto, a necessidade de maior transparência e eficiência na utilização dos recursos se tornou preponderante para busca do bem estar social, com isso, a utilização de métodos contábeis não-convencionais vem se tornando recorrente, principalmente no que tange a origem e aplicações de recursos não monetários, como no caso do estudo denominado “Balanço Contábil das Nações, citado no livro compêndio de Indicadores de Sustentabilidade das Nações (LOUETE, 2009), onde os autores propõem um método para apurar o ativo e passivo ambiental gerado pela atividade econômica das maiores economias do mundo (Estados Unidos, Alemanha e Japão), e dos países em desenvolvimento com os maiores crescimento de PIB (produto interno bruto), os chamados BRIC’s (Brasil, Rússia, Índia e

China), apresentado as externalidades negativas para com o meio ambiente de cada país, no âmbito da busca do desenvolvimento econômico.

Diante desse cenário e com a eminente necessidade de demonstração da aplicação dos recursos sociais, o método balanço perguntado ou inquired balance sheet (Kassai,2004), será utilizado na pesquisa sobre o cumprimento efetivo do papel do legislador brasileiro, no que diz respeito aos representantes do Poder Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado).

As informações necessárias para apuração da eficiência do Poder Legislativo Federal serão extraídas dos respectivos sites da Câmara e do Senado, os quais dispõem de informações, assim como: execução orçamentária, projetos de lei, de lei complementar, de resolução, decreto legislativo, emenda à constituição, atos em andamento, apreciados, aprovados, reprovados ou arquivados.

O Poder Legislativo Federal é representado pelos órgãos denominados Câmara dos Deputados e Senado Federal que legislam através dos Deputados Federais e Senadores, os quais, segundo a Constituição Brasileira de 1988, têm a função de legislar, no campo das competências legislativas da federação, inclusive podendo propor, emendar, alterar, revogar e derrogar leis federais, ordinárias, delegadas, complementares e decretos, elaborar e emendar a constituição Federal, julgar anualmente as contas prestadas e fiscalizar o Governo Federal, além criar Comissões Parlamentares de Inquérito, sendo atribuição privativa do Senado o processo e julgamento do Presidente da República, tal como a aprovação prévia dos Ministros nomeados.

Nesse contexto, o objetivo do estudo é contribuir com a ciência, demonstrando mais um exemplo de relatório contábil não-convencional, promovendo análises e discussões sobre o efetivo papel do legislador Federal, evidenciando o atual cenário do Poder Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado), bem como abordando eventuais problemas de produtividade e eficiência no uso do dinheiro público no que diz respeito a proposição e apreciação de projetos.

2. PODER LEGISLATIVO FEDERAL (CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO)

2.1 Missão, Visão e Valores do Poder Legislativo Federal.

Missão – Zelar pela Constituição dando suporte à atividade parlamentar, com qualidade ética, contribuindo para seu contínuo fortalecimento, aperfeiçoamento e transparência.

Visão – Ser modelo de excelência da administração pública, contribuindo para que a Poder Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado) seja reconhecida pela sociedade como instituições promotoras da cidadania, de igualdade e justiça social.

Valores – Comprometimento, profissionalismo, responsabilidade, ética, transparência, cooperação, integração, solidariedade, eficiência, eficácia e efetividade.

2.2 Processo de Formação do Poder Legislativo Federal.

O Poder Legislativo cumpre três funções primordiais para consolidação da democracia: representar a sociedade brasileira, legislar sobre assuntos de interesse nacional e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

A Poder Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado) compõe-se de representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, o que resulta em um parlamento com diversidade de idéias, revelando uma casa legisladora plural, a serviço da sociedade brasileira.

2.3 Câmara dos Deputados.

O art. 45 da Constituição Federal determina que o número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, deve ser estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma das unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

A Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, estabelece que o número de Deputados não possa ultrapassar quinhentos e treze. A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística fornece os dados estatísticos para a efetivação do cálculo.

Feitos os cálculos, o Tribunal Superior Eleitoral encaminha aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas. Além do número mínimo de representantes, a lei determina que cada Território Federal será representado por quatro Deputados Federais. Veja figura:

ESTADO	QTDE	ESTADO	QTDE
ACRE	8	PARAÍBA	12
ALAGOAS	9	PERNANBUCO	25
AMAZONAS	8	PIAUÍ	10
AMAPÁ	8	PARANÁ	30
BAHIA	39	RIO DE JANEIRO	46
CEARÁ	22	RIO GRANDE DO NORTE	8
DISTRITO FEDERAL	8	RONDÔNIA	8
ESPIRITO SANTO	10	RORAIMA	8
GOIÁS	17	RIO GRANDE DO SUL	31
MARANHÃO	18	SANTA CATARINA	16
MINAS GERAIS	53	SERGIPE	8
MATO GROSSO DO SUL	8	SÃO PAULO	70
MATO GROSSO	8	TOCANTINS	8
PARÁ	17		



Fonte: Câmara dos Deputados

2.4 Senado Federal.

O art. 46 da Constituição Federal determina que o número total seja de três por Estado e pelo Distrito Federal, com mandado de 8 anos, sendo que a representação de cada Estado é renovada a cada quatro anos. Ao Senador ainda cabe a eleição de dois Suplentes para o mandato legislativo.

2.5 Processo Legislativo do Poder Federal.

A **Legislatura**, cada uma correspondendo ao período de duração do mandato dos Deputados e Senadores é o período de quatro anos em que o Congresso Nacional e Senado Federal exercem atribuições previstas na Constituição Federal.

A **Sessão Legislativa** ocorre dentro de cada ano civil, dividida em dois períodos iguais, salvo a ocorrência de impedimento a seu encerramento, nos termos da lei.

O **Regimento Interno** do Poder Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado) constitui importantíssimo instrumento no processo de elaboração das leis e fiscalização do poder executivo do País. O Regimento, em sentido geral, é uma lei com regras e procedimentos destinados a determinar a estrutura, organização e funcionamento do Poder Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado) e, na condição de norma infraconstitucional, está sujeito à Constituição.

A **Mesa Diretora** compete a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos do Poder Legislativo Federal, órgão colegiado composto pelos parlamentares das respectivas casas. A Mesa tem competências específicas, como, por exemplo, a de promulgar de forma conjunta (Câmara e Senado), às emendas à Constituição e de propor alterações ao Regimento Interno. O Mandato é de dois anos.

A **Presidência** é o órgão representativo das casas, responsável pela ordem de seus trabalhos, compete ainda ao presidente da Câmara substituir o Presidente da República e integrar o Conselho da República e o Conselho Federal. Devem ser Brasileiros Natos, tanto na Câmara como no Senado.

A **Secretaria-Geral da Mesa (SGM)** assessora a Mesa nos trabalhos legislativos e a Presidência no desempenho das atribuições regimentais e constitucionais acompanham as sessões plenárias e demais eventos de natureza técnico-política.

O **Plenário** é composto pelos Deputados e Senadores das respectivas casas, sendo os órgãos que, em conjunto, efetuam as deliberações do Poder Legislativo Federal.

As **Comissões** cabem apreciar, emitir parecer, discutir e votar proposição, apresentar proposições, proceder a inquéritos, realizar audiência pública com entidades da sociedade civil, convocar agente político, solicitar depoimento ou pedir por escrito informações, receber petição, reclamação, representação ou queixa de qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridade ou entidade pública, apreciar o plano de desenvolvimento e o programa de obras do País, acompanhar e exercer a fiscalização, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Federação e do Poder Executivo. A Comissão de Legislação Participativa abre à sociedade civil a possibilidade de acesso a sistemas de produção das normas.

Maioria é o partido ou bloco com maioria absoluta dos deputados e a **Minoria** é o maior partido ou bloco parlamentar com pensamento de oposição a Maioria. Os blocos ou partidos elegem seus **Líderes**, que, entre outras atribuições, encaminham votações nas Comissões ou no Plenário e indicam representantes para grupos técnicos e de discussão. O Colégio de Líderes é composto por todos os líderes.

Responsáveis pela defesa da Câmara e do Senado, de seus órgãos e membros perante a sociedade, em razão do exercício do mandato ou atribuições institucionais, a **Procuradoria Parlamentar e do Senado** providenciam a defesa judicial e extrajudicial das Casas, por meio de advogados, do Ministério Público ou da Advocacia-Geral da União, e também promovem a ampla publicidade reparadora, com direito de resposta, direito à indenização por dano moral ou material, no caso de algum órgão de comunicação veicular matéria ofensiva às Casas ou a seus membros.

Após eleitas, as Mesas designam parte de seus membros efetivos para se responsabilizarem, no exercício do cargo de **Corregedores** e de Corregedores Substitutos, pela manutenção do decoro, da ordem e disciplina no âmbito da Casa. Os Corregedores presidem inquéritos que envolvam deputados e senadores.

Os **Conselhos de Ética e Decoro Parlamentar** do Poder Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado) são os órgãos encarregados do procedimento disciplinar destinados à aplicação de penalidades nos casos de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar. Os trabalhos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar são regidos por regulamento próprio, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados no processo disciplinar parlamentar, de acordo com o disposto no Código de Ética e Decoro Parlamentar e no Regimento Interno do Poder Legislativo Federal. Os Conselhos, nos casos de processo disciplinar, atuam mediante provocação da Mesa. Cabem aos Conselhos, dentre outras atribuições, zelar pela observância dos preceitos éticos, cuidando da preservação da dignidade parlamentar; instaurar o processo disciplinar e proceder aos atos necessários à sua instrução; responder a consultas da Mesa, de comissões e de Deputados sobre matéria de sua competência.

As **Ouvidorias Parlamentares** recebem, examinam e encaminham denúncias de pessoas físicas ou jurídicas sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas na Administração Pública. Têm o dever de responder aos cidadãos ou entidades questões sobre as providências tomadas pelo Poder Legislativo Federal, além de encaminhar as reclamações ou representações ao Ministério Público, Tribunal de Contas da União ou outros órgãos competentes. As Ouvidorias Parlamentares são compostas por Ouvidores Gerais e Ouvidores Substitutos, designados pelos Presidentes para uma mandato de dois anos, vedada a recondução. As ações das Ouvidorias Parlamentares são amplamente divulgadas pelos órgãos de comunicação da Casa.

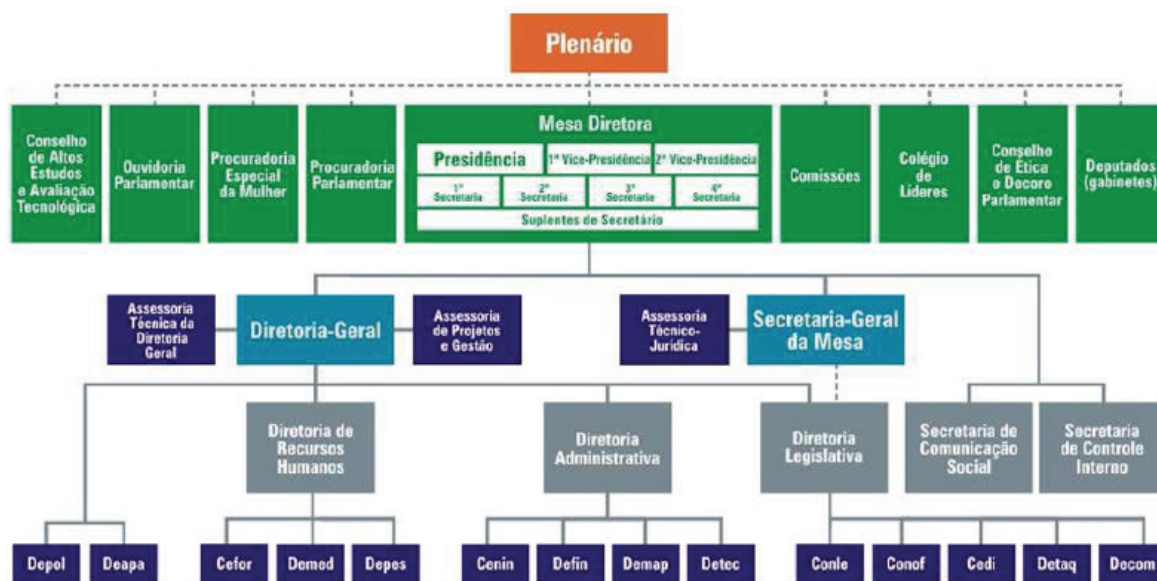


Figura 1 – Organograma da Estrutura da Câmara dos Deputados.

A seguir o organograma da Câmara dos Deputados, segundo site oficial:

Na figura 2 a estrutura principal do organograma do Senado Federal, segundo o Patri (Políticas Públicas):

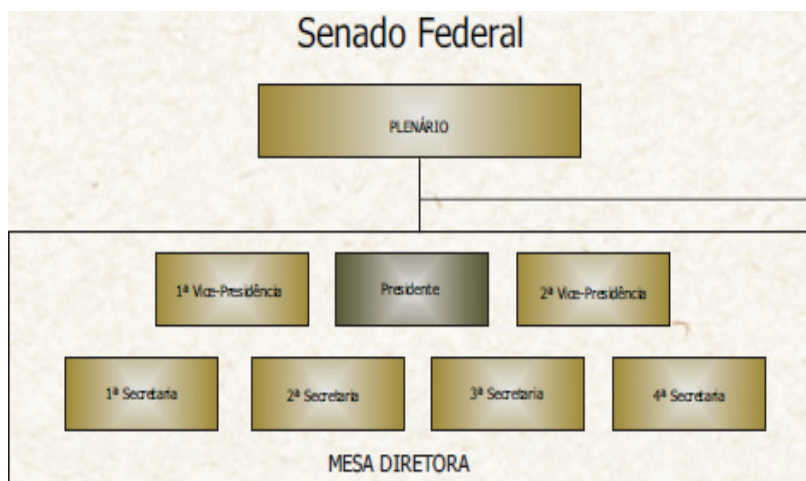


Figura 2 – Organograma da Estrutura do Senado Federal.

2.4 As Leis

A elaboração de leis é fruto de um conjunto de procedimentos previamente estabelecidos de que se servem os Parlamentares em sua função de legislar e fiscalizar. Esse trâmite de ações é denominado processo legislativo. A norma que orienta o processo legislativo no Poder Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado) é o Regimento Interno. O processo legislativo tem início por meio da apresentação das seguintes proposições: projeto de lei, projeto de resolução, projeto de decreto legislativo, medida provisória e proposta de emenda à Constituição.

A iniciativa das leis pode ser dos Parlamentares, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador Geral da República e de grupos organizados da sociedade.

Em ambas as Casas do Congresso Nacional, as proposições passam por diversas etapas de análise e votação. A análise da constitucionalidade, da admissibilidade e do mérito é feita nas Comissões. Já no Plenário, órgão máximo das decisões do Poder Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado), é deliberadas as matérias que não tenham sido decididas conclusivamente nas Comissões. Nesse caso, discutido e votado o projeto de lei nas Comissões, é dispensada a sua votação pelo Plenário, excetuados os casos em que houver recurso de um décimo dos membros da Casa.

Após a votação do Congresso Nacional, há ainda a deliberação executiva. Isto é, o Presidente da República pode sancionar (aprovar) ou vetar (recusar) a proposição. No primeiro caso, o projeto torna-se lei. Em caso de veto, as razões que o fundamentam são encaminhadas ao Congresso Nacional, que mantém ou rejeita o veto.

Se o projeto for sancionado, o Presidente da República tem o prazo de 48 horas para ordenar a publicação da lei no Diário Oficial da União.

Como exemplo, segue a figura 3 o fluxograma da tramitação do processo de lei ordinária:

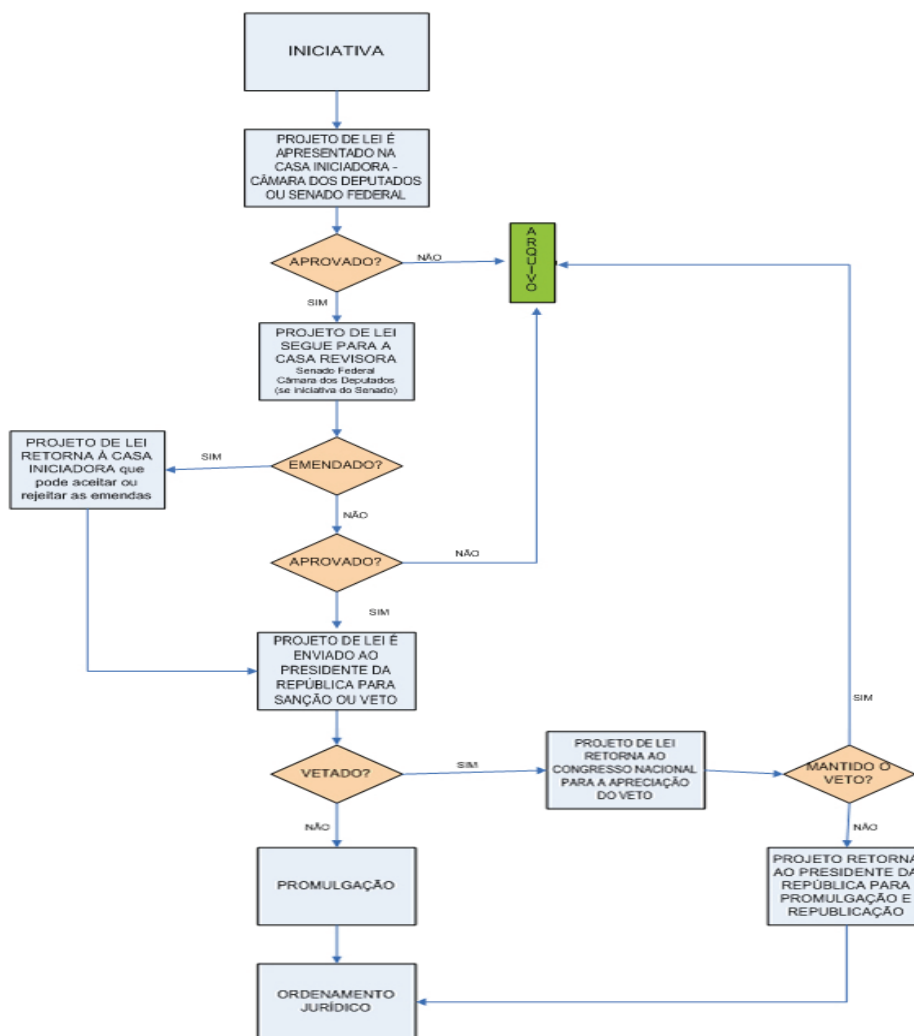


Figura 3 – Fluxograma de tramitação do processo de Lei Ordinária.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

A abordagem do estudo é de natureza exploratória (MARTINS, 1994), pois trata de uma questão de pesquisa com pouco ou nenhuma análise anterior, partindo do pressuposto da utilização do método BCN (LOURETTE), através da técnica do inquired balance sheet ou balanço perguntado (KASSAI, 2004), que demonstra uma forma alternativa para elaboração de relatórios contábeis não convencionais em cenários de escassez ou imprecisão na coleta e apuração dos dados, uma vez que tal método proporcionará a disposição do balanço, de acordo com o princípio contábil do equilíbrio, no qual o ativo menos passivo é igual ao patrimônio líquido (Luca Pacioli, 1445-1517), o que proporcionará a demonstração do custo social de cada projeto proposto na Câmara dos Deputados e Senado Federal, bem como a disposição e andamento dos mesmos.

Em consequente, para apropriação do objeto de estudo ao método proposto, serão apresentados os elementos que representam o constructos dessa pesquisa:

- **Ativo Social:** será avaliado através da coleta do orçamento anual apurado e demonstrado na execução orçamentária da Câmara dos Deputados e Senado Federal do Estado Brasileiro, no período de 2007, 2008, 2009 e 2010, que configura a gestão dos parlamentares eleitos em 2006.

Para fins de pesquisa serão considerados os projetos iniciados na Sessão Legislativa, mas não necessariamente apreciados no mesmo ano-letivo, na mesma abordagem do regime de competência (MARTINS, LOPES, 2005).

• **Passivo Social:** corresponde à proporção monetária do ativo equivalente aos projetos não apreciados ou em processo de análise no Poder Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado), desde o início da legislatura 01/07, e que percorre até o mês de referência da coleta de dados, datado de Novembro/10. Caracterizando um passivo social, por entender-se que um projeto visa regular a ação social (WEBER, 1964), e proporcionar bem estar. Nesse contexto, quanto maior, entende-se como uma dívida para com o atendimento dos anseios da sociedade, a qual está representada na figura do parlamentar.

• **Patrimônio Líquido Social:** Calculado pela diferença por meio da equação fundamental da contabilidade (ativo menos passivo) e corresponde ao valor proporcional do ativo equivalente ao valor dos projetos apreciados, sejam eles aprovados, reprovados ou até mesmo arquivados, uma vez que, não necessariamente, todos os projetos apresentados são essenciais no atendimento aos anseios da sociedade. Portanto, quanto maior o patrimônio líquido, melhor a eficiência na análise dos projetos e geração de dividendos sociais.

Os dados serão extraídos da base de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, disponíveis ao público nas páginas de internet oficiais, sendo analisados com base em métodos estatísticos se necessário, bem como desvios, variâncias, correlações, histogramas e hipóteses, entretanto, o material de base também servirá como forma de contextualização e interpretação da pesquisa.

Na rotina administrativa das casas legislativas federais, serão considerados apenas os projetos e processos correlacionados e, portanto, ações como atos, emenda de lei, simulações, mensagens, avisos, consultas, requerimento, moção, ofício, sugestão e solenidade, dentre outros, não serão considerados.

A pesquisa foi realizada entre os dias 4 e 18/11, 21 e 24/11.

A figura a seguir ilustra os constructos definidos nessa pesquisa:

BALANÇO SOCIAL DAS CÂMARAS LEGISLATIVAS DOS ESTADOS BRASILEIROS

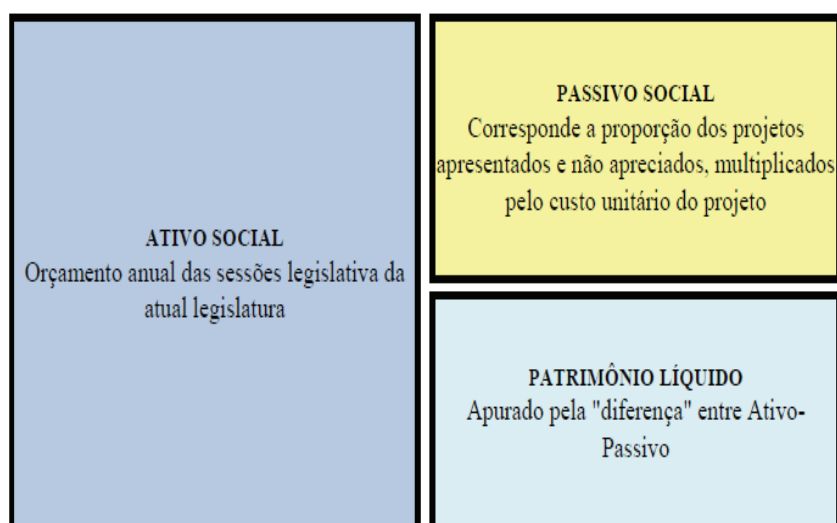


Figura 4 – *Constructos do Balanço Social do Poder Legislativo Brasileiro (Câmara e Senado)*

Nesse estudo serão utilizados os valores do orçamento anual da Sessão Legislativa nos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010, período da atual Legislatura, para demonstrar, além da montagem do balanço perguntado (KASSAI, 2004), informações de referência que auxiliarão na melhor compreensão da realidade da Câmara dos Deputados e Senado Federal, bem como o custo médio de cada projeto apresentado pelos parlamentares. Ressalva-se que serão considerados como Patrimônio Líquido Social os projetos aprovados, reprovados e arquivados, por entender-se que o objeto de estudo é a eficiência na análise e parecer sobre projetos que são ou não de interesse social.

Assim, espera-se que com essa pesquisa a apuração do desempenho das casas legislativas federais, permita-se a comparação dos custos anuais e entre a Câmara dos Deputados e Senado Federal.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados obtidos após análise dos dados disponíveis serão apresentados nas tabelas subseqüentes.

A tabela 1 demonstra os projetos da Câmara dos Deputados na atual Legislatura.

RESUMO	ENCERRADO	NÃO ENCERRADO	TOTAL
2007	1498	2374	3872
MEDIDA PROVISÓRIA	68	2	70
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO	406	68	474
PROJETO DE LEI	921	1812	2733
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR	52	214	266
PROJETO DE RESOLUÇÃO	10	103	113
PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO	41	175	216
2008	1427	1681	3108
MEDIDA PROVISÓRIA	38	2	40
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO	803	101	904
PROJETO DE LEI	469	1377	1846
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR	94	82	176
PROJETO DE RESOLUÇÃO	5	33	38
PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO	18	86	104
2009	1105	2412	3517
MEDIDA PROVISÓRIA	30	0	30
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO	713	307	1020
PROJETO DE LEI	306	1843	2149
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR	25	83	108
PROJETO DE RESOLUÇÃO	12	64	76
PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO	19	115	134
2010	125	1694	1819
MEDIDA PROVISÓRIA	24	8	32
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO	47	432	479
PROJETO DE LEI	51	1121	1172
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR	1	49	50
PROJETO DE RESOLUÇÃO	1	21	22
PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO	1	63	64
TOTAL GERAL	4155	8161	12316

Tabela 1 – Banco de Dados da Câmara dos Deputados

Ao analisar a tabela 1 é possível detectar que 33,73% dos projetos apresentados na atual legislatura foram analisados e, portanto, é possível concluir que cerca de 2/3 continuam em andamento, sendo que 29,01% do total iniciaram em 2007, 20,59% em 2008 e 29,55% em 2009. Outro fato relevante é que na última sessão legislativa, ano em que ocorre a eleição para câmara dos deputados, o número de projetos apresentados e analisados é menor do que os apresentados nas legislações anteriores. Conclui-se ainda que os projetos com caráter de decreto, devido suas características, são analisados em um prazo menor que a média.

A tabela 2 demonstra os projetos da Câmara dos Deputados, subdivididos por “status atual”.

RESUMO	ENCERRADO	NÃO ENCERRADO	TOTAL
ARQUIVADA	1434		1434
DEVOLVIDA AO AUTOR	317		317
EM ANDAMENTO		8161	8161
ENVIADA AO ARQUIVO	1		1
RETIRADA PELO AUTOR	70		70
TRANSFORMADA EM NORMA	2332		2332
TRANSFORMADA EM NOVA PROPOSIÇÃO	1		1
TOTAL GERAL	4155	8161	12316

Tabela 2 – Banco de Dados dos Projetos da Câmara Subdividido por “Status”

Em relação às características desses projetos, podemos identificar que o número de projetos não encerrados são evidenciados pelos itens em andamento, enquanto que os projetos encerrados são evidenciados pelos transformados em normas (55,96%), arquivados (34,5%), devolvidos aos autores (7,63%) e retirados pelos autores (1,68%).

A tabela 3 demonstra os projetos do Senado Federal na atual Legislatura.

RESUMO	ENCERRADO	NÃO ENCERRADO	TOTAL
2007	1160	1214	2374
MEDIDA PROVISÓRIA	29	42	71
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO	734	58	792
PROJETO DE LEI	333	967	1300
PROJETO DE RESOLUÇÃO	59	48	107
PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO	5	99	104
2008	1478	954	2432
MEDIDA PROVISÓRIA	9	31	40
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO	1128	60	1188
PROJETO DE LEI	292	783	1075
PROJETO DE RESOLUÇÃO	45	34	79
PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO	4	46	50
2009	1763	1341	3104
MEDIDA PROVISÓRIA	9	19	28
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO	1412	195	1607
PROJETO DE LEI	286	1016	1302
PROJETO DE RESOLUÇÃO	50	59	109
PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO	6	52	58
2010	566	956	1522
MEDIDA PROVISÓRIA	6	27	33
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO	443	208	651
PROJETO DE LEI	63	674	737
PROJETO DE RESOLUÇÃO	54	16	70
PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO	0	31	31
TOTAL GERAL	4967	4465	9432

Tabela 3 – Banco de Dados dos Projetos do Senado Federal

Na tabela 3 é possível detectar que 52,66% dos projetos apresentados na atual legislatura foram encerrados. Dos que se encontra em andamento 27,19% iniciaram em 2007, 21,36% em 2008 e 30,03% em 2009. Como no caso da tabela 1, a tabela 3 também nos permite detectar que no Senado ocorre o mesmo fenômeno que na Câmara dos Deputados, ou seja, a eficiência do parlamentar é bem menor ao final da legislatura, o que ocorre concomitantemente com o ano de eleições, para ilustrar vale evidenciar que o ano de 2010 representa 16,14% dos projetos apresentados na legislatura.

A tabela 4 ilustra os projetos do Senado, subdivididos por “status atual”.

RESUMO	CONCLUÍDO	NÃO CONCLUÍDO	TOTAL
ANDAMENTO		4465	4465
APROVADO	107		107
REJEITADA	79		79
RETIRADA PELO AUTOR	49		49
TRANSFORMADO EM NORMA COM VETO PARCIAL	126		126
TRANSFORMADO EM NORMA JURÍDICA	4577		4577
VETADA	29		29
TOTAL GERAL	4967	4465	9432

Tabela 4 – Banco de Dados dos Projetos do Senado Subdividido por “Status”

Em relação às características desses projetos, podemos identificar que o número de não encerrados são evidenciados pelos itens em andamento, enquanto que os encerrados pelos transformados em normas (92,14%), transformados em norma com veto parcial (2,53%), aprovados (2,15%), e rejeitados (1,59%). Vale ressaltar que no Senado a proporção de projetos transformados em norma são maiores.

A tabela 5 demonstra os orçamentos anuais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como o consolidado do Congresso Nacional na legislatura 2007/2010:

Orçamento das Sessões do Congresso Nacional - Legislatura 2007/2010 (em R\$ Mil)									
ANO	SENADO FEDERAL			CÂMARA DOS DEPUTADOS			CONGRESSO NACIONAL		
	Planejado	Realizado		Planejado	Realizado		Planejado	Realizado	
2007	2.570.415	2.430.013	94,5%	3.382.512	3.381.837	100,0%	5.952.927	5.811.850	97,6%
2008	2.569.260	2.514.973	97,9%	3.716.711	3.701.711	99,6%	6.285.970	6.216.683	98,9%
2009	2.639.997	2.513.934	95,2%	3.322.688	3.318.481	99,9%	5.962.685	5.832.415	97,8%
2010	2.954.146	2.608.967	88,3%	3.746.405	3.644.404	97,3%	6.700.551	6.253.371	93,3%
Média Anual	2.683.454	2.516.972	93,8%	3.542.079	3.511.608	99,1%	6.225.534	6.028.580	96,8%
Total	10.733.818	10.067.886	93,8%	14.168.317	14.046.433	99,1%	24.902.134	24.114.319	96,8%

Tabela 5 – Banco de Dados com Orçamento Planejado e Realizado do Congresso Nacional 2007/2010

A tabela 6 demonstra o custo anual dos projetos, bem como o Balanço Social do Poder Legislativo Federal.

Custo dos Projetos do Congresso Nacional - Legislatura 2007/2010 (Em R\$ Mil)									
ANO	SENADO FEDERAL			CÂMARA DOS DEPUTADOS			CONGRESSO NACIONAL		
	Custo Total	Projetos	Unitário	Custo Total	Projetos	Unitário	Custo Total	Projetos	Unitário
2007	2.430.013	2.374	1.024	3.381.837	3.872	873	5.811.850	6.246	930
2008	2.514.973	2.432	1.034	3.701.711	3.108	1.191	6.216.683	5.540	1.122
2009	2.513.934	3.104	810	3.318.481	3.517	944	5.832.415	6.621	881
2010	2.608.967	1.522	1.714	3.644.404	1.819	2.004	6.253.371	3.341	1.872
Média Anual	2.516.972	2.358	1.067	3.511.608	3.079	1.141	6.028.580	5.437	1.109
Total	10.067.886	9.432	1.067	14.046.433	12.316	1.141	24.114.319	21.748	1.109

Tabela 6 – Custo Unitário dos projetos do Congresso Nacional

As tabelas 5 evidenciam que a variação média do orçado/realizado da Câmara dos Deputados foi de 0,8 %, enquanto que no Senado Federal foi de 6,2%, ambos, em valores absolutos, menor que o previsto. Constata-se ainda que o custo total do Poder Legislativo Federal foi de R\$ 24.114.319.269,00 na legislatura 2007/2010 a um custo unitário por projeto do Congresso Nacional de R\$ 1.108.806,00, correspondente aos 21748 projetos enviados a Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. E, se considerássemos que os mesmos projetos passam pelas duas instâncias, então o custo unitário desses projetos seria equivalente a somatória dos valores unitários apurados para a Câmara dos Deputados (R\$1.141 mil reais) e para o Senado Federal (R\$ 1.067 mil reais).

O Senado Federal apresentou uma média anual 2.358 projetos a um custo médio anual de R\$ 2.516.971.566,00, o que gerou um custo médio/projeto de R\$ 1.067.418,00 e a Câmara dos Deputados apresentou uma média de 3.079 projetos e um custo médio por projeto de R\$ 1.140.503,00.

Outro fator importante é que o orçamento anual de ambas as casas apresentaram aumento progressivo, enquanto que o número de projetos apresentados não segue o mesmo padrão, ainda com um agravante de reduzir drasticamente no ano de eleição estadual, o que aumenta consideravelmente o custo do projeto.

BALANÇO CONTÁBIL do Congresso Nacional - Legislatura 2007/2010 (em R\$ Mil)									
ANO	SENADO FEDERAL			CÂMARA DOS DEPUTADOS			CONGRESSO NACIONAL		
	Ativo	Passivo	PL	Ativo	Passivo	PL	Ativo	Passivo	PL
2007	2.430.013	1.242.640	1.187.373	3.381.837	2.073.470	1.308.367	5.811.850	3.316.110	2.495.740
2008	2.514.973	986.550	1.528.423	3.701.711	2.002.120	1.699.591	6.216.683	2.988.670	3.228.013
2009	2.513.934	1.086.080	1.427.854	3.318.481	2.275.850	1.042.631	5.832.415	3.361.930	2.470.485
2010	2.608.967	1.638.750	970.217	3.644.404	3.393.960	250.444	6.253.371	5.032.710	1.220.661
Média Anual	2.516.972	1.238.505	1.278.467	3.511.608	2.436.350	1.075.258	6.028.580	3.674.855	2.353.725
Total	10.067.886	4.954.020	5.113.866	14.046.433	9.745.400	4.301.033	24.114.319	14.699.420	9.414.899

Tabela 7 – Balanço Contábil do Congresso Nacional – Legislatura 2007/2010

Finalmente, com os dados apurados foi possível elaborar os balanços contábeis do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e o consolidado do Congresso Nacional na legislatura 2007/2010 da era do Presidente Lula. A figura 7 demonstra que o Patrimônio Líquido contábil (PL) do Congresso Nacional foi de 9,4 bilhões de reais ou uma média de 2,4 bilhões para cada ano da legislatura 2007 a 2010 e corresponde a um índice de eficiência (PL/Ativo) de apenas 39%, ou seja, 61% dos projetos apresentados não foram concluídos.

Índice de Eficiência (PL dividido por ATIVO)			
ANO	Senado	Camara	Congresso
	Federal	Deputados	Nacional
2007	49%	39%	43%
2008	61%	46%	52%
2009	57%	31%	42%
2010	37%	7%	20%
Total	51%	31%	39%

Tabela 8 – Índice de Eficiência (%) dos Balanços Contábeis do Congresso Nacional (PL/ATIVO)

A tabela 8 demonstra os índices de eficiência apurados em todos os anos e em cada casa do Congresso Nacional. É estabelecido pela razão entre o total do patrimônio líquido e o ativo dos balanços contábeis, ou seja, a relação entre o valor do orçamento dos projetos concluídos em relação ao valor do orçamento total de todos os projetos apresentados em cada instância. Observa-se que o último ano da legislatura (2010) foi o menos eficiente tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal e pode-se inferir que é devido ao final de mandato dos congressistas. E o índice de eficiência do Senado Federal foi superior em todos os anos, provavelmente pelo fato desses projetos serem submetidos primeiramente na Câmara dos Deputados. Essa constatação pode ser confirmada pelo aumento dos custos dos projetos no último ano da legislatura (2010), onde os custos unitários atingiram seus pontos máximos na Câmara dos Deputados (2.0 bilhões de reais) e no Senado Federal (1.7 bilhões de reais).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Utilizando as metodologias BCN (LOUETE, 2009) e *Inquired Balanced Sheet* (KASSAI, 2004), foi possível elaborar Balanços Contábeis denominados neste estudo de Balanço Social do Poder Legislativo Federal Brasileiro, que fez reflexões sobre o benefício social dos Projetos de Leis, Resoluções, Decretos, Medidas Provisórias e Emendas à Constituição, gerando um conjunto de informações econômico-sociais e permitindo a resposta da questão-problema desta pesquisa: Qual o custo dos projetos apresentados pelo Poder Legislativo Federal do Estado Brasileiro?

Considerando um Ativo Social de R\$ 24.114.319.269,00, a atual legislatura gerou um Passivo Social de R\$ 14.699.420.008,71 e um Patrimônio Líquido de R\$ 9.414.899.260,29, lembrando que, de acordo com o artigo 59 da Constituição Federal de 1988, o processo legislativo consiste na elaboração de Emendas a Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções.

O índice de eficiência do patrimônio líquido, apurado pela razão entre o patrimônio líquido e o total do ativo, foi de 39% e equivale dizer que 61% dos projetos apresentados ao Congresso Nacional não foram concluídos, resultado no aumento do passivo social da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A utilização de métodos não convencionais possibilitou a uma nova forma de avaliar o desempenho do Poder Legislativo Federal, evidenciando o alto custo do parlamento em relação aos benefícios sociais gerados. Tais proposições são de interesse social e a sua não apreciação causa falta de sincronismo com os anseios da sociedade.

No contexto desses relatórios e, de acordo com a crescente necessidade de buscar eficiência na utilização dos recursos sociais, sugere-se a continuidade deste trabalho, por meio de estudos interdisciplinares que aprofundem o real valor gerado pelo Poder Legislativo e sua interação com a oferta de políticas públicas e de serviços e comparativamente com a realidade de outros países.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÂMARA DOS DEPUTADOS DEFERAIIS – www.camara.gov.br.

FERNANDES, Tiago Pereira. Balanço social do Congresso Nacional. Trabalho de conclusão de curso entregue a FEA/USP, 2010.

GOVERNO FEDERAL Constituição Federal de 1988.

PATRI POLÍTICAS PÚBLICAS – www.patri.com.br.

KASSAI, J. R. *Balanço perguntado - Inquired balance sheet: uma técnica para elaborar relatórios contábeis de pequenas empresas*. Anais do XXI Congresso Brasileiro de Custos, Porto Seguro/BA, 2004.

KASSAI, José Roberto ; FELTRAN-BARBIERI, R. ; SANTOS, F. C. B. ; CARVALHO, L. N. G. ; CINTRA, Y. C. ; FOSCHINE, A. . The Environmental Equity of Nation: a reflection in the scenario of climate change. In: Second Italian Conference on Social and Environmental Accounting Research, 2008, Rimini-Italian. Social and Environmental Accounting Research. Rimini-Italian, 2008.

KASSAI, José Roberto ; FELTRAN-BARBIERI, R. ; SANTOS, F. C. B. ; CARVALHO, L. N. G.; CINTRA, Y. C. ; FOSCHINE, A. . Environmental Balance Sheet of Nations: a reflection in the scenario of Climate Change. In: EMAN 2009: Environmental Accounting—Sustainable Development Indicators, 2009 Prague/the Czech Republic, April 23-24.

BUSSAB, W.O.; MORETTIN, P.A. Estatística básica. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

LOUETE, Anne. Compêndio de Indicadores de Sustentabilidade das Nações – uma contribuição ao diálogo da sustentabilidade. Willis Harman House Antakarana, 2009.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Manual para elaboração de monografias e dissertações. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1994. 116p. 14

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. Universidade de São Paulo, 2004.

LOPES, Alexsandro Broedel; MARTINS, Eliseu (2005): Teoria da contabilidade: uma nova abordagem [Theory of accounting: A new approach] (1ª. ed.). São Paulo/SP: Atlas.

PLANALTO FEDERAL – www.planalto.gov.br.

SENADO FEDERAL – www.senado.gov.br.

WEBER, M. (1964). *Economía y sociedad*. 2. ed. em espanhol. México: Fondo de Cultura Económica (1.ª edição em alemão, 1922).

Revista Compêndio de Indicadores de Sustentabilidade das Nações, da Editora Willis Harman Site da House Antakarana, 2009 www.compendiosustentabilidade.com.br/2008/index.asp.