

Poder Legislativo Municipal: “Essencialidade” e Custo para a Sociedade *versus* a Produção Legislativa em Curitiba e Limítrofes

Municipal Legislative Power: “Essentiality” and Cost for Society versus Legislative Production in Curitiba and Borderlands

Letícia Arcega Leandro

leticialeandro@alunos.utfpr.edu.br

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Antonio Gonçalves de Oliveira

agoliveira@utfpr.edu.br

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

RESUMO

A Câmara municipal é o órgão que representa a população de um município e que atua na elaboração do ordenamento jurídico da cidade, que o faz a partir de uma, pelo menos a mais (re)conhecida pela comunidade, de suas funções típicas: legislar. O objetivo deste artigo, conforme o projeto de pesquisa, foi extrair indicadores úteis acerca da produção Legislativa Municipal em relação ao retorno proporcionado à sociedade nas cidades de Curitiba e limítrofes no período 2013-2016, bem como a evidência dos custos das proposições. A pesquisa bibliográfica e documental consistiu em consultas em livros, artigos e legislação acerca do Estado e Governança Pública, com ênfase à *accountability* e *disclosure*. Foi realizada pesquisa exploratória nos sites das Câmaras Municipais e no portal Leis Municipais para se obter informações das produções legislativas anuais e dos orçamentos nas respectivas LOAs. Os resultados apontaram que a elaboração de lei, é um dos tipos de proposições menos efetivos no Poder Legislativo Municipal, sendo a maior parte da produção consideradas, neste trabalho, como proposições de baixo impacto. O custo máximo das proposições, sem, considerar suas “qualidades” (ou falta) intrínsecas mostrou-se demasiado elevado para a sociedade. Desta forma, a “essencialidade” do Poder Legislativo municipal, não obstante sua materialização na estrutura formal do Estado brasileiro é posta em xeque, uma vez que se torna questionável a efetividade na busca do bem comum dos seus representados.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Legislativo. Essencialidade. Bem comum.

ABSTRACT

The City Council is the organ that represents a population of a municipality and a legislative application of the city, which does more than once more (re) by the community, of its more typical nature: The objective of this article, according to the project of was to extract the information related to the Municipal Legislative legislation in relation to the return provided by the companies in the cities of Curitiba and in the period 2013-2016, as well as the evidence of the costs of the propositions. Bibliographical and documentary research consists of consultations in books, announcements and news about the State and Public Governance, with an emphasis on accountability and disclosure. Exploratory research was carried out on the websites of the City Councils and the *Leis Municipais* portal to obtain information on the annual legislative productions and budgets in the respective LOAs. The results pointed out that the elaboration of law, is one of the types of propositions less effective in the Municipal Legislative Power, being the majority of the production considered in this work as low impact propositions. The maximum cost of propositions, without considering their intrinsic "qualities" (or lack) proved to be too high for society. In this way, the "essentiality" of the municipal Legislative Power, despite its

Recebido: 31 ago. 2018.

Aprovado: 04 out. 2018.

Direito autorial:

Este trabalho está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.





materialization in the formal structure of the Brazilian State is put in check, once it becomes questionable the effectiveness in the search for the common good of its represented.

KEYWORDS: Legislative Power. Essentially. Good Common.



INTRODUÇÃO

As Câmaras municipais têm o compromisso de representar o povo munícipe por intermédio do poder que a ela foi legitimado. Contudo, o que se vê são ações de baixo impacto e de pouca influência para a sociedade, descumprindo a finalidade do Estado, neste caso representado pelo município enquanto ente federado, que para Dallari (2011) é a promoção do bem comum.

Com o intuito de expor tal realidade, consoante ao projeto originário, o presente trabalho tem como objetivo a extração de indicadores úteis acerca da produção do Poder Legislativo Municipal em relação ao retorno proporcionado à sociedade na cidade de Curitiba e limítrofes no período 2013-2016, bem como a evidenciar os custos das proposições.

O trabalho também, respeitada sua (de) limitação, discorre acerca do papel do Estado na vida dos cidadãos, explorando os conceitos de governança, *disclosure* e *accountability* na gestão pública.

Dessa forma, sem a pretensão e condições de exaurir tão fértil temática, torna-se possível a reflexão sobre a real “essencialidade” do Legislativo municipal em face de sua produção típica e seus possíveis impactos aos mandatários do poder representativo: o povo munícipe.

METODOLOGIA

Levando em consideração os objetivos apresentados, o trabalho como excerto do relatório técnico do Projeto de Pesquisa homologado, foi desenvolvido em três fases: (i) Pesquisa bibliográfica e documental; (ii) Pesquisa exploratória; e a (iii) Redação e revisão.

A primeira fase, de caráter bibliográfico e documental, consistiu em pesquisas em livros, artigos e legislação para a coleta de dados/informações acerca de conteúdos da Teoria Geral do Estado, Administração, Administração Pública e do Direito Administrativo, tendo como finalidade a construção de uma base teórica dos seguintes temas: Origem e Fundamentação do Estado; Formas de Estado e de governo; Regimes Políticos; Governança Pública; *Disclosure*; e *Accountability*.

A segunda fase, exploratória e documental, refere-se à coleta de dados nos sites das Câmaras e no site Leis Municipais (portal que fornece a legislação consolidada e compilada de todos os municípios brasileiros), com o intuito de levantar a produção legislativa e os custos das proposições. A delimitação geográfica compreende as cidades de Curitiba e limítrofes. Temporalmente o recorte transversal se restringe ao período 2013-2016.

A última fase, redação e revisão, consistiu no cruzamento de dados das fases anteriores por meio do tratamento e análise dos dados obtidos sobre a produção, o orçamento (LOA) e o custo das Câmaras Municipais, e da articulação sobre a atuação do Poder Legislativo nos referidos municípios, enquanto ente federativo do Estado.



RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado, para Dallari (2011), “tem por fim o bem comum de um povo”. A relação prática que proporciona este fim se dá no âmbito das políticas públicas. Assim, em tese, o governo vigente tem a missão de idealizar e elaborar atividades que beneficiem os cidadãos. Cabe, então, à Administração Pública a organização de meios que viabilizem a construção dessas atividades demandadas do Estado pela sociedade, e assim efetivar a propagação do aristotélico bem comum (CARVALHO FILHO, 2015).

Entretanto, seria necessária uma ferramenta que maximizasse a aplicação das ações do governo e da Administração Pública e proporcionasse maior abertura para a participação do cidadão. É neste contexto que a governança se tornou um critério para a avaliação da qualidade de um governo (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Dentre os princípios da governança pública está a *accountability* (prestação de contas) e *disclosure* (transparência). Tais dispositivos já encontram aplicabilidade na Constituição brasileira como pode ser observado pelas Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Acesso à Informação (LAI) e Lei da Transparência (LET).

PRODUÇÃO E CUSTO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

A fim de analisar as matérias legislativas produzidas nas Câmaras Municipais e o efetivo custo para a sociedade, tem-se a análise do custo unitário das proposições sob duas perspectivas, a saber: (a) custo unitário bruto das proposições; e (b) custo unitário líquido das proposições.

O custo unitário bruto é medido pela razão entre o total do orçamento destinado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para cada exercício e o total anual da produção legislativa de cada Câmara, incluindo todos os tipos de proposições.

Já o custo unitário líquido é medido pela razão entre o total do orçamento (LOA) destinado para cada exercício e o total anual líquido das proposições legislativas de cada Câmara, considerado, neste caso, apenas as matérias legislativas que possuem efeito direto sobre a sociedade munícipe: leis e decretos legislativos. Neste matiz, as proposições do tipo requerimento, indicação e outras, foram descartadas, pois apresentam-se apenas como documentos de sugestão e solicitação, com o intuito de comunicar e obter informações entre os poderes.

É importante reforçar que os valores obtidos para os custos unitários (sejam eles bruto ou líquido) se referem ao custo máximo possível de uma proposição, uma vez que se considerou o valor atribuído pela Lei Orçamentária Anual (LOA), e não o efetivamente gasto pela casa legislativa, o qual limita-se ao teto chancelado pela referida LOA.

Os resultados e análises acerca da produção quantitativa e dos seus respectivos custos, das Câmaras municipais de Almirante Tamandaré, Araucária, Colombo, Curitiba e Pinhais, são apresentados na sequência.



Tabela 1 – Produção/Orçamento

Municípios	2013			2014		
	Orçamento	Produção / Orçamento		Orçamento	Produção / Orçamento	
		Bruta	Líquida		Bruta	Líquida
Almirante Tamandaré	4.647.000	434	124	4.571.172	274	63
Araucária	27.824.000	659	151	27.158.821	375	148
Campo Largo	-	1804	199	-	1214	133
Colombo	-	40	39	10.543.638	39	38
Curitiba	127.989.000	17618	692	133.911.000	16520	438
Pinhais	10.978.291	-	-	14.837.087	682	151

Fonte: Autoria própria (2018).

Tabela 2 – Produção/Orçamento

Municípios	2015			2016		
	Orçamento	Produção / Orçamento		Orçamento	Produção / Orçamento	
		Bruta	Líquida		Bruta	Líquida
Almirante Tamandaré	4.799.731	247	79	4.572.380	90	55
Araucária	31.891.000	408	158	33.356.126	231	139
Campo Largo	-	1316	171	-	1147	134
Colombo	12.463.758	46	44	14.548.638	31	28
Curitiba	140.599.000	19046	384	140.000.000	14394	323
Pinhais	13.576.140	314	100	14.837.087	311	85

Fonte: Autoria própria (2018).

Tabela 3 – Matérias Legislativas

Municípios	Total Bruto de Produção Legislativa	Porcentagem				
		Leis	Decretos Legislativos Aprovados	Indicações	Requerimentos	Outros ¹
Almirante Tamandaré	1045	28,2%	0,6%	67,9%	0%	3,3%
Araucária	1673	33,2%	0%	56,8%	3,7%	6,2%
Campo Largo	5481	7,5%	0%	2,2%	75,0%	15,3%
Colombo	156	4,5%	0%	0,0%	0,0%	95,5%
Curitiba	67572	1,2%	0,1%	2,0%	89,3%	7,4%
Pinhais	1463	19,1%	0%	4,72%	51,61%	24,5%

Fonte: Autoria própria (2018).

¹ Foram considerados como “outros”: projetos de leis e decretos legislativos não aprovados, assim como as demais proposições legislativas que não foram tratadas neste relatório.



Tabela 4 – Custo das Proposições

Municípios	2013			2014		
	Orçamento	Bruta	Líquida	Orçamento	Bruta	Líquida
Almirante Tamandaré	4.647.000	10.707	37.476	4.571.172	16.683	72.558
Araucária	27.824.000	42.222	184.265	27.158.821	72.424	183.506
Campo Largo	-	-	-	-	-	-
Colombo	-	-	-	10.543.638	270.350	277.464
Curitiba	127.989.000	7.265	184.955	133.911.000	8.106	305.733
Pinhais	10.978.291	-	-	14.837.087	21.755	98.259

Fonte: Autoria própria (2018).

Tabela 5 – Custo das Proposições

Municípios	2015			2016		
	Orçamento	Bruta	Líquida	Orçamento	Bruta	Líquida
Almirante Tamandaré	4.799.731	19.432	60.756	4.572.380	50.804	83.134
Araucária	31.891.000	78.164	201.842	33.356.126	144.399	239.972
Campo Largo	-	-	-	-	-	-
Colombo	12.463.758	270.951	283.267	14.548.638	469.311	519.594
Curitiba	140.599.000	7.382	366.143	140.000.000	9.726	433.437
Pinhais	13.576.140	43.236	135.761	14.837.087	47.708	174.554

Fonte: Autoria própria (2018).

A representação tornou-se uma ferramenta fundamental para a realização da democracia (ASSIS, 2009). No Brasil, a Câmara Municipal é o órgão que representa a população de um município e que atua na elaboração do ordenamento jurídico da cidade.

Entretanto, os dados mostram que a elaboração de lei é um dos tipos de proposições menos efetivos no Poder Legislativo Municipal, sendo a maior parte da produção destinada àquelas consideradas, neste trabalho, como proposições de baixo impacto: requerimentos, indicações e outras.

O custo máximo das proposições, sem considerar suas “qualidades” (ou falta) intrínsecas, mostrou-se demasiado elevado para a sociedade, pois em todos os municípios analisados o custo unitário entra na casa dos milhares de reais.

Registre-se ainda que a situação se agrava quando as informações obtidas evidenciam que em ano eleitoral (2016), a produção legislativa apresenta uma redução e o consequente aumento do custo unitário, o que por óbvio elevaria o custo total da legislatura se medida nos seus quatro anos, tendo em vista o último deles ser destinado mais às campanhas para reeleições do que propriamente produzir-se em prol dos representados.



Desta forma, a “essencialidade” do Poder Legislativo municipal, não obstante sua materialização na estrutura formal do Estado brasileiro é posta em xeque, uma vez que se torna questionável a efetividade na busca do bem comum do povo, que de fato é o detentor do poder originário cedido temporariamente aos parlamentares municipais para indiretamente praticarem a democracia representativa inerente ao Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ASSIS, L. G. B. **Processo Legislativo e orçamento público**: função de controle do Parlamento. 2009. 299 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.
Acessado em: 20 jul. 2018.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual do Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos à UTFPR e a Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação pela oportunidade de atuar como voluntária no Programa Institucional Voluntário de Iniciação Científica e/ou Tecnológica (2017-2018).