

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

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

RESUMO

Priscila Martins Kuhn
Priscila.mk91@gmail.com
Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Antonio Gonçalves de Oliveira
agoliveira@utfpr.edu.br
Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Este artigo, consoante ao projeto de pesquisa, tem por objetivo extrair indicadores úteis acerca da produção Legislativa Municipal em relação ao retorno proporcionado à sociedade nas cidades de Curitiba e limítrofes no período 2017-2018, bem como a evidenciação dos custos das proposições. A pesquisa bibliográfica e documental consistiu em consultas em livros, artigos, teses e legislação afim de contextualização sobre o tema e embasamento teórico. Foi realizada pesquisa exploratória nos sites das Câmaras Municipais e no portal Leis Municipais para se obter informações acerca das produções legislativas anuais e dos orçamentos nas respectivas LOAs. Os resultados apontaram que a quantidade de leis e decretos legislativos quase sempre aparecem em menor porcentagem, enquanto que indicações e requerimentos, que geralmente não são de grande impacto para a sociedade, enquanto matéria legislativa, possuem porcentagens consideráveis em pelo menos quatro dos seis municípios analisados. Outro resultado obtido foi que o custo máximo das proposições, considerando todas as matérias legislativas como Projetos de Lei Ordinária, Decretos Legislativos, Indicações, Requerimentos, entre outros, se mostrou bem vultuoso. Diante desses fatos, é possível questionar a “essencialidade” do Poder Legislativo Municipal frente ao seu grande volume de gastos (investimentos) e o seu efetivo retorno a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Legislativo municipal. Essencialidade. Proposições Legislativas

Recebido: 19 ago. 2019.

Aprovado: 01 out. 2019.

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



ABSTRACT

The objective of this article, according to the research project was to extract information related to the Municipal Legislative production in relation to the return provided to society in the cities of Curitiba and bordering 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, articles, theses and legislation in order to contextualize the theme and theoretical basis. 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 number of laws and legislative decrees often appears in a smaller percentage, while indications and requirements, which are generally not of great impact to society, have considerable percentages in at least four of the six municipalities analyzed. Also, the maximum cost of the propositions, considering all legislative matters as Ordinary Draft Laws, Legislative

Decreases, Nominations, Requirements, was quite large. Given these facts, it is possible to question the “essentiality” of the Municipal Legislature considering its large volume of spending (investments) and its effective return to society.

KEYWORDS: Municipal Legislative Power. Essentially. Legislative Propositions

INTRODUÇÃO

Com o voto tem-se a expressão do poder soberano popular. Por meio dele, o cidadão é capaz de eleger seu representante e esperar deste um retorno. Como leciona Soares (2011, p.234) “a representação democrática é uma autorização outorgada pelo povo a um órgão soberano, institucionalmente legitimado pela constituição, para agir autonomamente em nome do povo e dos interesses deste.”

Partindo-se da premissa de que o cidadão espera um retorno de seus representantes, este artigo tem por finalidade a extração e análise de indicadores da “produtividade” do Poder Legislativo Municipal frente ao orçamento direcionado à Câmara de Vereadores de Curitiba e Limítrofes. A partir da extração de dados dos Portais das Câmaras Legislativas, fez-se possível constatar a quantidade e a qualidade (tipo) das proposições elaboradas pelo respectivo Poder Legislativo e assim verificar a imprescindibilidade desse poder, verificando de que forma sua atuação traz retorno à sociedade. É necessário sublinhar que a delimitação geográfica abrangeu os municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Colombo, Curitiba e Pinhais. A delimitação temporal foi de dois anos (2017-2018).

A relevância desse trabalho justifica-se pelo fato de a população não ter um acesso fácil e condensado às informações como: Quanto do orçamento público é direcionado para seu município e o que é feito com ele? Ou de que forma seus representantes eleitos estão contribuindo para a melhora da qualidade de vida em seu município tendo como instrumento delegado as proposições legislativas? A contribuição esperada deste estudo é a extração de indicadores que demonstrem a essencialidade do Poder Legislativo frente aos “custos”/investimentos a ele direcionado nos respectivos orçamentos municipais.

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 consistiu em pesquisa bibliográfica e documental em livros, artigos, teses e legislação afim de contextualização sobre o tema. Foram elas

essenciais para o embasamento teórico e posterior sistematização do conhecimento na forma redacional deste artigo.

A segunda fase consistiu em uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa e quantitativa. Temporalmente o recorte transversal se restringe ao período de 2017-2018. Foram utilizados os sites das Câmaras Municipais dos municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Colombo, Curitiba e Pinhais para obter dados da produção legislativa das respectivas Câmaras de Vereadores. O critério utilizado foi quantificação dos seguintes dados: (i) Quantidade de leis (ordinárias e complementares); (ii) Quantidade de decretos legislativos; (iii) Quantidade de indicações; (iv) Quantidade de requerimentos; (v) outros (resoluções, emendas, ...).

Após a quantificação da produção, buscou-se no site Leis Municipais (portal que fornece a legislação consolidada e compilada dos municípios brasileiros) a LOA (Lei Orçamentaria Anual) de cada município objeto deste estudo. A LOA consiste em uma previsão do orçamento anual para o município e delimita as despesas públicas para aquele ano. A razão entre a quantidade de proposições (brutas e líquidas) e a LOA fornece o custo das proposições apresentadas, as quais representam a “produção” legislativa de cada município analisado.

E finalmente, a terceira fase fundamentou-se na consolidação de todo o conhecimento adquirido em uma redação. Os fichamentos das leituras foram condensados para o embasamento teórico e os dados da pesquisa exploratória foram tabelados, analisados e discutidos.

RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado, como Ente Soberano, intervém na sociedade de múltiplas formas, tendo em vista o fato de que “(..) a função principal do Estado-Nação no mundo contemporâneo- realizada por meio do governo e da administração pública- é a de ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.7). Tendo em vista a função precípua do Estado, essa pesquisa objetiva questionar a atuação do poder legislativo municipal nos municípios de Curitiba e Limítrofes.

O Legislativo Municipal, representado pela Câmara de Vereadores, é unicameral. Ele possui como funções típicas legislar e fiscalizar as ações do Executivo. Eventualmente, realiza funções atípicas como a de administrar e julgar. O Prefeito, como chefe do executivo municipal, tem como atribuições junto a Câmara Municipal a de sancionar ou vetar as leis aprovadas pelos vereadores, além de poder elaborar propostas (projetos) de leis.

Os vereadores são responsáveis por elaborar, discutir e votar projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar, decretos legislativos, emendas, indicações, requerimentos, resoluções, entre outros. Os projetos de lei ordinária e os decretos legislativos são os que possuem maior impacto perante a sociedade, pois estes interferem no dia-a-dia das pessoas, por meio de leis e regulações que visam, em pressuposto, tornar a sociedade mais justa a partir da materialização das políticas públicas.

Uma ferramenta muito utilizada pelos vereadores é o requerimento, estes são feitos principalmente à Prefeitura, mas podem ser feitos também a outros

órgãos. Tais requerimentos geralmente tratam de assuntos como reparos em ruas, troca de lâmpadas, melhoria na sinalização. Ou seja, esses requerimentos feitos a outros órgãos tratam de solicitações que dependerão de uma resolução por parte desses órgãos. Portanto, a função primordial do vereador de elaborar, pensar a sociedade e tentar encontrar uma solução para os problemas acaba sendo substituída por uma função meramente administrativa de requerimentos a outros órgãos.

PRODUÇÃO E CUSTO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Com o objetivo de extrair indicadores acerca da produção legislativa municipal e seus respectivos custos, foram feitas pesquisas nos portais da Câmara Municipal dos seguintes municípios: Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Colombo, Curitiba e Pinhais.

As tabelas apresentadas na sequência dispõem de dados como a produção bruta e líquida de matérias legislativas. Os dados obtidos foram extraídos das respectivas Câmaras da seguinte forma: (i) primeiramente, para obter a produção bruta, foram somadas todas as proposições atribuídas aos legisladores nos portais durante o ano analisado. Portanto, a produção bruta inclui todas as matérias legislativas como (Projetos de Lei Ordinária, Decretos Legislativos, Indicações, Requerimentos, entre outros); (ii) Em seguida, para obter a produção líquida, foram somados apenas Projetos de Lei e Decretos Legislativos. Desse modo, a produção líquida inclui apenas esses dois tipos de matérias legislativas, por serem estes (tipos), em pressuposto, os que geram maior impacto para a sociedade, dada a sua perenidade e a tramitação por todo o processo legislativo (no caso dos Projetos de Leis), fato que dá substrato à vontade do povo por intermédio de seus representantes, haja vista a democracia representativa inerente à estrutura republicana do estado brasileiro.

Máxime que a produção Líquida, por sua vez e a contrário *sensu*, exclui os outros tipos de matéria pois, em geral, tratam-se de solicitações à prefeitura para que ela tome providências a respeito de reivindicações cotidianas da população.

O cálculo do custo unitário bruto e líquido das proposições foi obtido pela razão do orçamento total da respectiva Câmara (Casa Legislativa) pelo total de proposições, brutas e líquidas, do respectivo ano. O orçamento das Câmaras é obtido a partir da LOA (Lei Orçamentária Anual). Por intermédio da LOA é possível saber qual é o orçamento disponível (previsto) para o exercício financeiro da Câmara no período de um ano.

É importante sublinhar, portanto, que os valores encontrados não representam o real valor gasto com as proposições, visto que, em regra, as casas legislativas gastam menos do que o valor integral permitido (fixado) pela LOA. Neste sentido tem-se o custo orçado, e não necessariamente o realizado, o que já fica como sugestão para futuros estudos, tomando-se como base de análise a partir do Balanço Orçamentário realizado de cada município.

A seguir estão os dados obtidos e suas respectivas análises relativas à produção legislativa e seus custos (possíveis) nos municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Colombo, Curitiba e Pinhais.

Tabela 1- Orçamento/Produção Legislativa

Municípios	2017			2018		
	Orçamento (R\$) /Produção					
	Orçamento	Bruta	Líquida	Orçamento	Bruta	Líquida
Almirante Tamandaré	5.675.381	147	129	6.640.000	101	79
Araucária	26.196.000	1.148	273	28.700.000	1.707	297
Campo Largo	10.000.000	1.996	132	11.200.000	1.784	108
Colombo	15.440.658	23	23	15.743.946	27	27
Curitiba	148.778.000	18.951	581	148.778.000	24.915	334
Pinhais	14.930.178	846	189	14.886.263	548	128

Fonte: Autoria própria a partir da pesquisa documental (2019).

Tabela 2- Custo (bruto e líquido) das proposições

Municípios	2017			2018		
	Custo unitário das proposições (R\$) = Orçamento/produção					
	Orçamento	Bruto	Líquido	Orçamento	Bruto	Líquido
Almirante Tamandaré	5.675.381	38.608	43.995	6.640.000	65.743	84.051
Araucária	26.196.000	22.819	95.956	28.700.000	16.813	96.633
Campo Largo	10.000.000	5.010	75.758	11.200.000	6.278	103.704
Colombo	15.440.658	671.333	671.333	15.743.946	583.109	583.109
Curitiba	148.778.000	7.851	256.072	148.778.000	5.971	445.443
Pinhais	14.930.178	17.648	78.996	14.886.263	27.165	116.299

Fonte: Autoria própria a partir da pesquisa documental (2019).

Tabela 3- Matérias Legislativas – Total Acumulado 2017 e 2018

Municípios	Total Bruto de Produção Legislativa (2017 e 2018)		Representação Horizontal (AH%)				
			Leis	Decretos Legislativos	Indicações	Requerimentos	Outros
Almirante Tamandaré	248	100%	81,5%	2,4%	0%	0%	16,1%
Araucária	2.855	100%	19,9%	0,1%	63,4%	14,1%	2,5%
Campo Largo	3.780	100%	6,1%	0,2%	8,4%	79,2%	6,1%
Colombo	50	100%	92%	8%	0%	0%	0%
Curitiba	43.866	100%	2%	0,1%	2,6%	91,8%	3,5%
Pinhais	1.394	100%	22,7%	0,1%	5,4%	66,8%	5%

Fonte: Autoria própria a partir da pesquisa documental (2019).

Apesar de a elaboração de leis que causem impacto e que melhorem a qualidade de vida do cidadão ser a principal função do legislativo, na prática não é isso que ocorre. Como mostra a tabela 3, a quantidade de leis e decretos legislativos aparecem quase sempre em menor porcentagem, enquanto que indicações e requerimentos, que geralmente não são de grande impacto para a sociedade, enquanto matéria legislativa, possuem porcentagens elevadas em pelo menos quatro municípios.

Evidencia-se, portanto, que o legislativo não está cumprindo com a sua função essencial de legislar para o povo. É imprescindível que os vereadores se concentrem em enxergar os problemas do município, refletir sobre eles e assim produzir leis que promovam a defesa dos interesses da sociedade como um todo.

Fica claro, desta forma, que o cidadão, ao confiar seu voto em seus representantes, espera um satisfatório retorno destes. Além disso, é direito da sociedade como um todo reivindicar esse retorno, que deve ser condizente com o volume de gastos “investidos”. Nesse sentido, como leciona Matias-Pereira “O Estado é o local no qual o cidadão exerce a cidadania” (2010, p.60). Desse modo, cabe ao Legislativo Municipal fazer jus ao seu poder outorgado tornando-o efetivo à custos eficientemente “investidos”.

REFERÊNCIAS

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos à UTFPR e a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação pela oportunidade de atuar como bolsista no Programa de Iniciação Científica e/ou Tecnológica (2018-2019).