

Poder Legislativo e Conselhos Municipais: Proposições e Qualidade Legislativa

Legislative Power and Municipal Councils: Propositions and Legislative Quality

RESUMO

Nickson Gabriel Mattos Furquim
Silva

nicksongabriel@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

A fim de definir relações úteis entre os gastos promovidos pelos municípios com o Poder Legislativo e o efetivo retorno quanto à qualidade da produção legislativa, foram realizadas pesquisas nos portais da transparência das Câmaras de Vereadores do Município de Curitiba e Limitrofes no período de 2016-2019, sobre os gastos e o tipo das proposições dos parlamentares, bem como sobre os tipos de conselhos municipais existentes nos respectivos municípios. Percebe-se então que a elaboração de leis como forma de maior impacto para a sociedade civil costuma ser a função menos exercida pelos parlamentares, que acabam dedicando maior parte do seu tempo e orçamento disponível para funções que poderiam ser realizadas pelos conselhos municipais em aderência à sua área de atuação, sua institucionalidade e a esperada gestão societal.

PALAVRAS-CHAVE: Pesquisa sobre municípios. Conselhos de cidades. Orçamento municipal. Prática parlamentar.

Recebido: 19 ago. 2020.

Aprovado: 01 out. 2020.

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



ABSTRACT

In order to define useful relationships between the expenditures promoted by the municipalities with the Legislative Power and the effective return as to the quality of legislative production, surveys were carried out on the transparency portals of the City Councils of the City of Curitiba and Borders in the period 2016-2019, on expenses and the type of parliamentary proposals, as well as on the types of municipal councils existing in the respective municipalities. It is clear that the drafting of laws as a form of greater impact for civil society is usually the least exercised function by parliamentarians, who end up dedicating most of their time and budget available to functions that could be performed by municipal councils in adherence to the its area of operation, its institutionalality and the expected societal management.

KEYWORDS: Research on municipalities. City councils. Municipal budget. Parliamentary practice.



INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo Municipal, composto por autoridades representativas indiretas, tem a função institucional de legislar sobre assuntos de competência do município. O município também possui ferramentas de representação popular direta como os conselhos municipais, que podem exercer funções de fiscalizar e controlar a atuação do Poder Público por meio da esperada gestão societal.

O objetivo deste trabalho, aderente ao relatório de pesquisa apresentado no âmbito do PIBIC-AF/2019-2020 da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) é extrair e analisar indicadores úteis acerca da efetiva produção legislativa englobando as funções típicas do Poder Legislativo Municipal em comparação aos orçamentos que as Câmaras de Vereadores dos municípios objetos do estudo, evidenciados nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), além da constatação de leis municipais que abordem a institucionalização de conselhos sociais municipais.

Os indicadores extraídos são importantes para definir relações úteis entre os gastos promovidos pelos municípios com a atividade legislativa das respectivas Câmaras de Vereadores e o efetivo retorno à sociedade por meio da produção e da qualidade legislativa; bem como a verificação se a fiscalização e controle exercidos pelo referido Poder Legislativo não poderiam ser efetivados pela sociedade, por intermédio dos conselhos sociais previstos constitucionalmente.

A relevância social desse trabalho justifica-se pela possibilidade de o cidadão (acionista majoritário do Estado) poder verificar se seus interesses estão sendo defendidos, ou seja, de que forma o poder legislativo está lidando com as competência atribuídas a ele, logo, este projeto de pesquisa mostra-se relevante diante da iniciativa de condensar informações úteis para contribuir e promover discussões sobre a essencialidade do Poder Legislativo Municipal que justifique o orçamento a ele destinado e se a mesma função não poderia ser feita pelos respectivos conselhos municipais em detrimento à obrigação constitucional atribuída ao respectivo Poder Legislativo.

MATERIAL E MÉTODOS

A presente pesquisa foi realizada em três etapas: (i) Pesquisa bibliográfica e documental; (ii) Pesquisa exploratória; (iii) Redação e revisão.

A primeira etapa foi a fundamentação teórica acerca do Estado por meio de pesquisa bibliográfica e documental em artigos, teses, legislações e referências aderentes à análise e compreensão do Poder e Processo Legislativo Municipal.

A segunda etapa foi a pesquisa exploratória de coleta e seleção de dados brutos das proposições legislativas no período das últimas quatro sessões legislativas (2016 a 2019) dos respectivos municípios: Almirante Tamandaré; Araucária; Campo Largo; Colombo; Curitiba; Fazenda Rio Grande; Pinhais; São José

dos Pinhais. Foi usado o sistema de apoio ao processo legislativo ou derivados para coletar em recortes anuais a matéria legislativa da Câmara de Vereadores de cada município. Esses dados foram quantificados nos seguintes critérios: (i) quantidade de proposições; (ii) quantidade de projetos de leis; (iii) quantidade de decretos legislativos; (iv) quantidade de indicações; (v) quantidade de requerimentos; e (vi) outros (emendas, resoluções, moções...).

Para fins de pesquisa foi considerado que os dados nos respectivos portais municipais estariam atualizados no momento da coleta das informações, porém fica o questionamento a esta limitação da pesquisa, uma vez que foram apresentados indícios de informações ausentes.

Buscou-se então no portal da transparência nas respectivas prefeituras dos municípios, as Leis Orçamentárias Anuais que são formuladas e propostas pelos respectivos Poderes Executivos, mas são discutidas e votadas pelos respectivos Poderes Legislativos com as emendas pertinentes para devolução à futura sanção do prefeito municipal. A Lei Orçamentária Anual fixa o valor das despesas e prevê o valor das receitas do município, incluindo-se a previsão de gastos previstos com o Poder Legislativo registrado na rubrica denominada: função legislativa. Neste matiz, foi extraída a razão entre a quantidade de proposições do legislativo e o orçamento disponível para a função legislativa (para o Poder Legislativo), buscando representar o custo das proposições apresentadas na Câmara de Vereadores dos municípios analisados.

Para o levantamento dos conselhos municipais existentes nos respectivos municípios, foi feita uma procura no portal de legislações consolidadas dos municípios brasileiros chamado Leis Municipais, leis que instituíam a criação de cada conselho municipal vigente nos municípios abrangidos pela pesquisa, esses dados foram categorizados e tabelados.

A terceira etapa foi a elaboração de um relatório de atividade de iniciação científica, fundamentando-o teoricamente a partir da revisão bibliográfica que, mesmo reconhecido sua natural limitação em face da amplitude do tema, dá substrato aos resultados e discussões sobre a situação problema norteadora deste estudo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Segundo Siqueira (2014), cabe ao Vereador a manifestação das vontades populares por meio das ferramentas legislativas ao seu dispor: (i) Projetos de leis – aderente à mais importante função do parlamentar, em que o vereador apresenta proposições, que, se aprovadas e sancionadas tornam-se regras jurídicas; (ii) Requerimentos – são pedidos verbais ou escritos com o intuito de solicitar informações à Prefeitura ou comissões, realização de uma sessão solene, criação de comissão especial e outros variados assuntos; (iii) Indicações – sugestões a outros órgãos que tomem providencias relacionadas a sua área; (iv)

Moções – expressa sentimentos da casa legislativa a atos do poder público, seja de repúdio ou gratulação; (v) Emendas – sugestões de alteração em um projeto já apresentado

Porém, a proximidade do Vereador ao cidadão, não garante a eficácia da sua prática parlamentar, uma vez que a administração multipartidária e fragmentada entre os poderes pode se tornar instável, e os interesses dos vereadores não necessariamente representarem, nesse sentido, a vontade popular.

Os conselhos municipais, por sua vez, são formas de participação política direta da comunidade, que permite à população a formulação e implementação de políticas públicas, junto com o Poder Executivo, que sempre deve estar presente nos conselhos municipais por meio de representantes da Prefeitura. Além de propor políticas públicas, os conselhos também fiscalizam as ações do Executivo e aprovam orçamentos (embora não legiferante vinculada ao sistema/processo orçamentário), assim como os Vereadores. (ROCHA, 2012).

Segundo Rocha (2012) os conselhos municipais são importantes no processo de democratização do poder local e da ampliação do controle social sobre a gestão pública (a chamada gestão societal, com a participação da sociedade), uma vez que se tornaram mecanismos de controle, planejamento, implementação e fiscalização das políticas públicas. Porém, enfrentam problemas como a instrumentalização dos Conselhos pelo executivo para legitimação de suas políticas, às vezes de baixa participação popular e sim de interesse do “governo” momentâneo, o que faz com que suas propostas simplesmente sejam, na maioria das vezes, ignoradas pela esfera governamental.

Os conselhos municipais também podem ser importantes órgãos institucionais para se evitar a prática chamada de “clientelismo”, que segundo D’Ávila Filho (2008) “é um conceito que descreve uma relação de troca política”, registrando-se que esta troca política assimétrica pode se dar na forma de troca de favores como proposições legislativas por votos.

A QUALIDADE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E CONSELHOS SOCIAIS EXISTENTES

Os dados foram compilados a partir do gasto com a função legislativa da LOA em relação ao tipo de produção legislativa realizada no âmbito das respectivas Câmaras de Vereadores. A extração dos dados deu-se da seguinte forma: (i) para conseguir a quantidade bruta de propostas legislativas apresentadas nas Câmaras de Vereadores dos municípios, pesquisou-se nos relatórios dos sistemas de apoio ao processo legislativo dos municípios que possuíam, senão o balanço legislativo anual do município, toda a matéria legislativa do ano; (ii) respeitando os tipos das proposições, a totalidade da matéria legislativa referente à produção foi fragmentada em: projetos de lei de iniciativa do legislativo; projetos de lei de iniciativa do executivo; decretos legislativos; indicações; requerimentos; outros. O

total da matéria legislativa é apresentado como quantidade bruta, enquanto os projetos de leis, por serem em pressuposto e pelo senso comum a produção legislativa mais relevante do Poder Legislativo, são apresentados como quantidade líquida.

Para o cálculo do custo unitário bruto e líquido das proposições foi usado o orçamento previsto para a Poder Legislativo fracionado pelo total de proposições brutas e líquidas.

Os dados referentes à qualidade das proposições legislativas em comparação aos seus custos anuais para a sociedade e a quantidade e tipos de conselhos sociais de diferentes tipos de atuação são evidenciados nas tabelas 1 a 4.

Tabela 1. Orçamento (R\$) e produção legislativa dos municípios de Curitiba e limítrofes (2016 – 2019)

Ano	Descrição orçamento e Produção	Município							
		Almirante Tamandaré	Araucária	Campo Largo	Colombo	Curitiba	Fazenda Rio Grande	Pinhais	São José dos Pinhais
2016	Orçamento	4.572.380	33.356.126	9.100.000	14.548.638	140.000.000	4.250.404	14.837.087	41.500.000
	Bruta	154	231	2.685	708	16.626	546	382	3.227
	Líquida	51	138	152	152	332	53	85	163
2017	Orçamento	5.675.381	26.196.000	10.000.000	15.440.658	148.778.000	5.268.440	14.930.178	37.585.000
	Bruta	164	1.194	5.443	1.226	18.951	879	846	5.232
	Líquida	146	269	177	48	565	111	189	289
2018	Orçamento	6.640.000	28.700.000	11.044.000	15.743.946	148.778.000	6.239.750	14.886.263	37.585.000
	Bruta	126	1.825	4.271	1.658	24.915	823	548	5.448
	Líquida	104	292	126	69	311	93	128	424
2019	Orçamento	7.304.000	28.000.000	11.760.000	16.435.000	139.515.000	7.401.288	15.834.860	38.335.000
	Bruta	88	1.338	4.688	743	26.249	960	646	5.471
	Líquida	79	188	287	54	408	142	178	387

Fonte: Autoria própria a partir dos dados obtidos no portal da transparência dos respectivos municípios, 2020.

Tabela 2. Relação entre o orçamento e as proposições legislativas dos municípios (R\$) de Curitiba e limítrofes (2016 – 2019)

Ano	Descrição orçamento e Produção	Município							
		Almirante Tamandaré	Araucária	Campo Largo	Colombo	Curitiba	Fazenda Rio Grande	Pinhais	São José dos Pinhais
2016	Orçamento	4.572.380	33.356.126	9.100.000	14.548.638	140.000.000	4.250.404	14.837.087	41.500.000
	Bruta	29.691	144.399	3.389	20.549	8.421	7.785	38.841	12.860
	Líquida	89.655	241.711	59.868	95.715	421.687	80.196	174.554	254.601
2017	Orçamento	5.675.381	26.196.000	10.000.000	15.440.658	148.778.000	5.268.440	14.930.178	37.585.000
	Bruta	34.606	21.940	1.837	12.594	7.851	5.994	17.648	7.184
	Líquida	38.872	97.383	56.497	321.680	263.324	47.463	78.996	130.052
2018	Orçamento	6.640.000	28.700.000	11.044.000	15.743.946	148.778.000	6.239.750	14.886.263	37.585.000
	Bruta	52.698	15.726	2.586	9.496	5.971	7.582	27.165	6.899
	Líquida	63.846	98.288	87.651	228.173	478.386	67.094	116.299	88.644
2019	Orçamento	7.304.000	28.000.000	11.760.000	16.435.000	139.515.000	7.401.288	15.834.860	38.335.000
	Bruta	83.000	20.927	2.509	22.120	5.315	7.710	24.512	7.007

	Líquida	92.456	148.936	40.976	304.352	341.949	52.122	88.960	99.057
--	----------------	--------	---------	--------	---------	---------	--------	--------	--------

Fonte: Autoria própria a partir dos dados obtidos no portal da transparência dos respectivos municípios, 2020.

Tabela 3. Composição (%) das proposições legislativas em relação a matéria legislativa acumulada dos municípios de Curitiba e limítrofes (2016 – 2019)

Matéria Legislativa Acumulada	Município							
	Almirante Tamandaré	Araucária	Campo Largo	Colombo	Curitiba	Fazenda Rio Grande	Pinhais	São José dos Pinhais
TOTAL	532	4.588	17.087	4.335	86.701	3.208	2.422	19.378
Projetos de Lei do Legislativo	32,33%	8,81%	2,36%	3,48%	1,55%	6,80%	10,86%	3,37%
Projetos de Lei do Executivo	34,40%	10,40%	1,80%	3,55%	0,26%	5,55%	12,88%	2,46%
Decretos Legislativos	4,70%	0,13%	0,18%	2,26%	0,06%	0,09%	0,21%	0,69%
Indicações	18,23%	62,79%	3,14%	73,22%	2,24%	43,92%	4,75%	85,95%
Requerimentos	0,00%	15,19%	91,35%	0,00%	91,48%	40,34%	61,60%	4,42%
Outros	10,34%	3,53%	1,16%	0,00%	4,42%	3,30%	9,70%	3,11%

Fonte: Autoria própria a partir dos dados obtidos no portal da transparência dos respectivos municípios, 2020.

Tabela 4. Número e tipos de conselhos sociais existentes nos municípios de Curitiba e limítrofes

Categoria dos Conselhos Municipais	Municípios							
	Almirante Tamandaré	Araucária	Campo Largo	Colombo	Curitiba	Fazenda Rio Grande	Pinhais	São José dos Pinhais
Assistência Social	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contribuintes	✓	✓	✓		✓	✓		✓
Cultura e Patrimônio Cultural	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Defesa Civil				✓				
Desenvolvimento Rural	✓	✓	✓	✓				✓
Desenvolvimento Econômico		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Desenvolvimento Urbano	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Direitos da Criança e do Adolescente	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direitos da Mulher	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direitos da Pessoa com Deficiência	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Direitos da Pessoa Idosa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direitos Humanos					✓			
Economia Popular e Solidária					✓			✓
Educação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Esporte e Lazer	✓		✓		✓	✓	✓	✓
Habitação Popular			✓		✓	✓		✓
Igualdade Racial		✓	✓		✓	✓		
Inspeção Sanitária	✓						✓	
Juventude	✓		✓		✓	✓	✓	
Meio Ambiente	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Planejamento e Gestão Territorial	✓	✓	✓		✓	✓		✓

Políticas Sobre Drogas	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Procuradoria Geral do Município					✓			
Proteção aos Animais					✓	✓		
Proteção e Defesa do Consumidor	✓	✓	✓					✓
Saúde	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Segurança Alimentar e Nutricional	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Segurança Pública	✓				✓			
Serviços Funerários			✓					
Trabalho, Emprego e Renda	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Trânsito		✓	✓		✓			
Transparência e Controle Social	✓		✓	✓				✓
Transporte					✓	✓	✓	✓
Turismo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
NÚMERO DE CONSELHOS MUNICIPAIS:	23	21	26	17	29	20	18	23

Fonte: Autoria própria a partir dos dados obtidos no portal Leis Municipais, 2020.

Percebe-se então que a elaboração de leis como forma pressuposta de produção legislativa de maior impacto para a sociedade civil costuma ser a função menos exercida pelos parlamentares, que acabam dedicando maior parte do seu tempo e orçamento disponível para funções cuja eficácia é de fato questionável frente às funções típicas constitucionalmente atribuídas ao Poder Legislativo Municipal.

Cabe a indagação que fica desde já como sugestão para futuros estudos, se essas funções de menor impacto que “desviam” a atuação do Poder Legislativo dentro da sociedade civil, não poderiam ser realizadas pelos conselhos municipais e seus representantes especializados nos mais diversos tipos de atuação. Sabendo-se que se trata de matéria constitucional, mesmo assim fica a indagação para manter viva a inquietude da sociedade acerca do verdadeiro papel do Poder Legislativo Municipal.

Assim, como Torrens (2018, p.8) pondera “Não há garantias institucionais de que os requerimentos, os projetos de lei, as indicações e as emendas orçamentárias tenham accountability para aferir a concretização das demandas públicas ao legislativo.” Convém então à sociedade munícipe cuja manifestação do sufrágio universal elegeu seus representantes exigir dos parlamentares maior eficiência, eficácia e efetividade em suas atuações frente as prioridades da comunidade.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos à Universidade Tecnológica Federal do Paraná e à Fundação Araucária pela oportunidade de atuar como bolsista no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica nas Ações Afirmativas (2019-2020).

REFERÊNCIAS

ALMIRANTE TAMANDARÉ. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-062/recursos.faces?mun=9To24CYHrZI=>. Acesso em: 12 jun, 2020.

ARAUCÁRIA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://araucaria.atende.net/?pg=transparencia#!/>. Acesso em: 12 jun, 2020.

CAMPO LARGO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://campolargo.atende.net>. Acesso em: 12 jun, 2020.

COLOMBO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://colombo.atende.net>. Acesso em: 12 jun, 2020.

CURITIBA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em: 12 jun, 2020.

D'ÁVILA Fº, P. M. **O clientelismo e o exercício do poder no Brasil**. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8518.html>. Acesso em: 5 jun, 2020.

FAZENDA RIO GRANDE. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.fazendariogrande.pr.gov.br/transparencia>. Acesso em: 12 jun, 2020.

LEIS MUNICIPAIS. **Conselhos Municipais, Consulta por Município**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 12 jun, 2020.

PINHAIS. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://pinhais.atende.net/?pg=transparencia#!/>. Acesso em: 12 jun, 2020.

ROCHA, J. C. **O papel dos conselhos municipais na implementação das políticas públicas do estado**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-papel-dos-conselhos-municipais-na-implementacao-das-politicas-publicas-do-estado/>. Acesso em: 4 jun, 2020.

SIQUEIRA, Domingos Sávio. **A importância do trabalho do vereador no município**. 2014. 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Portal da Transparência**. Disponível em:
<http://transparencia.sjp.pr.gov.br/>. Acesso em: 12 jun, 2020.

TORRENS, A. C. **A atividade legislativa municipal e sua efetividade**. Revista NEP - Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR, v. 4, n. 1, p. 128, 2018. Universidade Federal do Paraná.