

A PRODUÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

MUNICIPAL LEGISLATIVE PRODUCTION IN LIGHT OF THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY

Aline Guedes Santos

Sumário: introdução; 1. O Município; 2. Poder Legislativo; 3. A eficiência do Poder Legislativo; 3.1 Contextualização e metodologia; 3.2 Dados do Município de Botucatu; 3.3 Dados do Município de Avaré; 3.4 Dados do Município de Conchas; 4. Análise dos dados coletados à luz do princípio da eficiência; 4.1 Poder Executivo; 4.2 Poder Legislativo; 4.2.1 Município de Botucatu; 4.2.2 Município de Avaré; 4.2.3 Município de Conchas; 4.3 Do resultado da análise de dados; 4.3.1 Poder Executivo; 4.3.2 Poder Legislativo; conclusão; referências bibliográficas.

RESUMO

O presente artigo analisa a eficiência do Poder Legislativo Municipal, por meio da análise de dados quantitativos e qualitativos da produção de 3 (três) Câmaras Municipais do interior de São Paulo, com o objetivo de contribuir para a produção de conhecimento específico sobre essa realidade. Para tal objetivo, utilizaram-se pesquisas bibliográficas que possibilitaram o conhecimento teórico do assunto, bem como análise de dados coletados em portais das Câmaras Municipais dos municípios selecionados para o estudo, relativos ao exercício de 2022. A partir desse estudo, pode-se perceber que há grandes dificuldades sendo enfrentadas quanto ao princípio da eficiência. Nota-se que parte considerável das produções legislativas se mostraram inúteis à sociedade. O método adotado, em sentido estrito, é o indutivo. A pesquisa de tipo bibliográfica conta com coleta de dados, sobre os quais foi apresentado referencial teórico especializado.

Palavras-chave: Poder Legislativo Municipal; projetos de lei; eficiência.

ABSTRACT

This article analyzes the efficiency of the Municipal Legislative Branch, through the analysis of quantitative and qualitative data from the production of 3 (three) Municipal Chambers in the interior of São Paulo, with the aim of contributing to the production of specific knowledge about this reality. For this objective, bibliographical research was used that enabled theoretical knowledge of the subject, as well as analysis of data collected on portals of the Municipal Councils of the municipalities selected for the study, relating to the year 2022. From this study, it can be seen that there are great difficulties being faced regarding the principle of efficiency. It is noted that a considerable part of the legislative productions

proved to be useless to society. The method adopted, in the strictest sense, is inductive. Bibliographical research involves data collection, on which specialized theoretical references were presented.

Keywords: Municipal Legislative Power; projects of law; efficiency.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a eficiência do Poder Legislativo Municipal, tendo em vista que a produção das Câmaras Municipais geralmente é desconhecida pela população. Dessa forma, pretende-se analisar a qualidade da produção legislativa dos “representantes do povo”, a partir da busca pelo interesse público nas proposições aprovadas pelas Casas Legislativas Municipais.

O foco do estudo problematiza a produção dos projetos de lei das Câmaras Municipais, por meio da análise dos parâmetros quantidade *versus* qualidade, para que se possa compreender se o Poder Legislativo Municipal está comprometido com os interesses locais da população.

O objetivo do trabalho recai sobre a percepção de eficiência, após a coleta de dados de 3 Municípios do interior do Estado de São Paulo, para que se possa realizar o contraste entre quantidade e qualidade de projetos de lei propostos no exercício de 2022. Com isso, objetiva-se revelar a eficiência da produção legislativa, a partir da amostragem coletada e à luz de referência teórico especializado. Como objetivo secundário, também é possível verificar a eficiência da produção normativa do Poder Executivo, pois os projetos apresentados pelo Prefeito Municipal também foram objeto de análise.

A justificativa é, por consequência, teórica e prática. A primeira, porque testa referências e estudos semelhantes, para manter ou propor revisão das conclusões existentes. O segundo, porque visa dar conhecimento geral à sociedade, sobre o resultado do trabalho dos Vereadores, notadamente em razão do período eleitoral que se avizinha (em 2024).

O método de pesquisa adotado foi o quali-quantitativo, mediante análise dos dados coletados nos *sites* das Câmaras Municipais, a partir de projetos de lei propostos pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo. A partir deles, aferiu-se o impacto de eficiência sobre a população municipal. Em sentido estrito, o método é o indutivo, pois foram coletadas premissas que, organizadas e agrupadas, viabilizaram a obtenção do resultado.

1. O MUNICÍPIO

O Município corresponde a uma divisão do Estado que tem autonomia administrativa, política, legislativa e financeira. Embora a Constituição de 1988 tenha feito expressamente menção ao Município em seu artigo 1º, sua posição como ente federativo não é pacífica na doutrina.

O município é a forma mais primitiva de organização política, antecedendo até mesmo o Estado. Surge devido à combinação de determinantes demográficas, geográficas, econômicas e sociológicas, e é advindo da necessidade de uma organização capaz de resolver os conflitos que surgem em decorrência da convivência humana em sociedade.

Segundo Edmundo Zenha, a formação do Município pode ser espontânea ou provocada por um fato histórico:

Quando um certo número de homens se reúne sobre uma limitada superfície, com ânimo de convivência, temos, nada mais nada menos, que o material necessário para a formação de um município. Até aqui o fenômeno se desenvolve, em regra geral, de maneira espontânea, seguindo processos naturais livres de interferências jurídicas que encarem o aglomerado como parcela administrativa. Pode esta convivência – que gera um vínculo de coesão entre os indivíduos – ser ou espontânea ou provocada por um fato histórico consciente, mas, mesmo assim, não menos natural (1948, p. 21).

Até o período colonial o município carregava conceito genérico, sem muita importância ou autonomia. A partir da Constituição de 1824 modificou-se a compreensão a respeito do seu significado. Em seu artigo 167 já era prevista existência das Câmaras Municipais. Mas através do artigo 168 é que foram estabelecidas eleições para escolha dos vereadores e por meio do artigo 169 prevista a regulamentação do exercício das funções das Câmaras.

Victor Nunes Leal lembra que “a eletividade da câmara municipal foi mantida na Constituição do Império e, conseqüentemente, na lei de 1º de outubro de 1828” (1948, p. 76). Esta eleição ocorria “pelo sistema de lista completa e maioria relativa, cabendo à apuração à câmara da cidade ou vila de que se tratasse” (1948, p. 76). Contudo, ainda que as eleições tivessem sido mantidas, as câmaras foram “despojadas do seu antigo poder e reduzidas a ‘corporações meramente administrativas’” (1948, p. 76).

A Constituição de 1891 dedicou apenas o artigo 68 ao Município: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

Para Machado Paupério, trata-se apenas de mero dispositivo constitucional:

Os Estados não estavam ainda libertos da mentalidade feudal típica das primitivas capitanias. Em vez de os Municípios constituírem os Estados, estes é que passaram a reconhecer aqueles, delegando-lhes o direito de existência.

Assim, o que se vê, de fato, na era republicana, é a volta ao centralismo do sistema unitário do Império. A autonomia municipal é, assim, mero dispositivo constitucional, não existindo, a rigor, na vida do país.

Na prática, sobretudo, os Municípios não passavam de instrumentos dóceis para a consecução dos planos provinciais dos políticos interessados no governo do Estado. O próprio princípio da eletividade não se manteve de modo absoluto. Cerca de doze Estados mantiveram o princípio da nomeação para algumas Prefeituras. No Ceará, na Paraíba e na Bahia a norma abarcou todos os Municípios (1959, p. 56).

O princípio da autonomia municipal foi inserido na Constituição de 1891 por meio da Emenda n.º 3, de 1926, que inclui a alínea “f” ao inciso II do seu artigo 6º.

A Constituição de 1934 manteve a autonomia do Município como princípio constitucional da União (art. 12, V, c/c art. 7º, I, d). Foi por meio desta que se iniciou o processo de emancipação dos Municípios, uma vez firmada a convicção de que não basta apenas a autonomia política, vinculada à eleição dos representantes locais, mas que também é importante lhes conceder autonomia financeira (HORTA, 2003, p. 623).

A Constituição de 1937 desconstitucionalizou a Federação e implantou a estrutura do Estado unitário com órgãos descentralizados nos Estados. Durante esse período, os municípios se encontraram em situação de menor autonomia, ainda que mantivesse as aparências da conservação do título federal.

Na Constituição de 1946 o Município foi retirado do sistema centralizador de 1937. Foi fixada sua competência tributária e introduzidas novas fontes de renda, além da local, através da participação nos percentuais da receita federal dos impostos especiais e da arrecadação do imposto de renda (art. 15, VI, §§ 2º e 4º).

A Constituição de 1967 e sua Emenda de 1969 reforçaram o Poder Executivo e sua característica centralizadora. Segundo Gilberto Bercovici, “o federalismo, praticamente, desapareceu neste período” e como forma de “matizar a total falta de autonomia dos entes federados, criaram-se eufemismos como o ‘federalismo de integração’” (2004, p. 50-51).

A Carta de 1967, assim como a Emenda de 1969, possuía dispositivos com diversas hipóteses de intervenção nos Municípios, inclusive no caso de serem “praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção” (art. 15, § 3º, “e”), que acabaram, na prática, sendo configurados como aqueles que eram contrários ao regime imposto (SILVA, 2003, p.44).

Já a Constituição de 1988 tornou o Município membro da Federação, junto dos Estados e do Distrito Federal.

O art. 1º da Constituição Federal dispõe a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal resultando na República Federativa do Brasil e é reforçado pelo art. 18, que dispõe: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

José Afonso da Silva, entende que se trata de um equívoco:

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é “entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”. *Data venia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. [...] Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido (2003, p. 472-473).

Contudo, reconhece o autor as particularidades da federação, ao prever três esferas governamentais:

A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e Estados Federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação Brasileira adquire peculiaridade, configurando-se nela, realmente, três esferas governamentais: a da União (governo federal), a dos Estados Federados (governos estaduais) e a dos Municípios (governos municipais), além do Distrito Federal, a que a Constituição atual conferiu autonomia. E os Municípios transformaram-se mesmo em unidades federadas? A Constituição não o diz (2005, p. 300).

A ausência de um órgão de representação dos Municípios junto à Federação tampouco é categórica para corromper sua condição de ente-federativo. O titular do poder, no Estado federal democrático, é o povo, ou, como afirma Carmen Lúcia Antunes Rocha, é o conjunto de cidadãos de cada ente federado:

Como a Federação realiza o princípio da autonomia local e da descentralização territorial do poder, é de se enfatizar que o titular de poder constituinte decorrente é o povo do Estado-membro da entidade federada. E assim é porque o cidadão sujeita-se, na forma federativo de Estado, a mais de uma ordem jurídica que se compõe para perfazer o sistema de comandos de Direito. [...] Assim, não obstante a ordem jurídica estadual, inclusive e principalmente aquela configurada na Constituição do Estado-membro, compoem o sistema constitucional nacional — aqui considerado em sua totalidade —, é o conjunto de cidadãos de cada qual das entidades federadas que se considera titular do poder constituinte estadual (1997, p. 191).

Por meio da Constituição de 1988 concretiza-se a autonomia municipal. Em sua dimensão política, a autonomia municipal é assegurada pela eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores (artigo 29, inciso I).

Ao dar autonomia aos Municípios à intenção do constituinte foi “assegurar que os Municípios fossem efetivamente autônomos” (COSTA, 2005, p. 96), não podendo ter seus poderes e competências violados “por qualquer pretexto, sob pena dos Estados-membros estarem sujeitos à sanção promovida pela intervenção federal” (COSTA, 2005, p. 96).

O Município detém atribuições políticas e autonomia asseguradas pela própria Constituição Federal, alcançada através das capacidades de autogoverno, auto-organização, auto legislação e autoadministração.

O Município passou a ter a liberdade de arrecadar sua própria receita e prover seus serviços locais, sem que houvesse a interferência do governo federal e estadual. Desta forma, o Município não se configura apenas como entidade administrativa, mas obtém à posição de entidade político-administrativa, em virtude das atribuições políticas a ele conferidas e de um amplo poder de autogoverno (ROCHA, 2001, p. 32).

2. O PODER LEGISLATIVO

Ao longo da história diversos autores teorizaram sobre a corrente de separação dos poderes. Montesquieu é o autor da teoria da tripartição segundo o modelo mais aceito atualmente. Nessa tese, Montesquieu pensa em não deixar em uma única mão as tarefas de legislar, administrar e julgar, já que a concentração de poderes tende a gerar o abuso dele (ou seja, a tirania).

A atuação do Poder Legislativo está ligada ao sistema representativo de governo. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o conceito clássico trazido por Jellinek – para quem representação é “a relação de uma pessoa com outra, ou outras, em virtude da qual a

vontade da primeira se considera como expressão imediata da vontade da última, de modo que juridicamente aparecem como uma só pessoa” (2002, p. 64) – dá lugar a duas interpretações: primeiro a vontade do representante é a vontade dos representados, resultando uma imputação da vontade do representante aos representados (o que não é, necessariamente, correto no plano político); ou segundo a vontade do representante é a expressão da vontade preexistente dos representados, tornando-se o representante mero porta-voz dos representados (FILHO, 2002, p. 64).

Assim, quem age em nome do povo e reproduz as suas vontades em um regime representativo de governo são os representantes eleitos pela população, que possuem mandato temporário e devem atender as expectativas dos eleitores.

Para Maurício Cotta,

O sentido da representação política está, portanto, na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder. Assim, pode ser satisfeita a exigência fundamental que desde as primeiras e incertas origens fez surgir à instituição da representação, exigência expressa na Idade Média no axioma *quod omnes tagit ab omnibus probari debet*. Com base e suas finalidades, poderíamos, portanto, definir a representação como um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre os governados e governantes (2004, p. 1.102).

Em se tratando das funções do legislativo, deve-se pensar nas funções atribuídas a esse poder. “Esquemáticamente, podemos dizer que as funções fundamentais do Poder Legislativo são a de representação, a de legislação, a de legitimação da ação governamental, a de controle, a de juízo político e a constituinte” (SILVA, 2010).

O Poder Legislativo tem como função a formação das leis, acerca dos assuntos que a Constituição expõe sobre o princípio da legalidade. Função essa que é exercida com colaboração do Poder Executivo, não somente por meio da sanção, mas também pela iniciativa e pelo veto, como se vê no artigo 48 da Constituição: “Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República [...] dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente as ali enumeradas”.

Em 25 de março de 1824, por Dom Pedro I, foi outorgada a primeira Constituição brasileira, a Constituição Política do Império do Brasil. O Poder Legislativo era exercido pela Assembleia Geral, composta de duas câmaras: a dos senadores, com membros vitalícios e nomeados pelo Imperador dentre integrantes de uma lista tríplice enviada pela Província, e a dos deputados, eletiva e temporária.

Gilmar Ferreira Mendes destaca que:

A Constituição de 1824 não contemplava qualquer modelo assemelhado aos modelos hodiernos de constitucionalidade. A influência francesa ensejou que se outorgasse ao Poder Legislativo a atribuição de “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las”, bem como “velar na guarda da Constituição (2009, p. 1083).

Entre as principais inovações da Constituição de 1891 houve o estabelecimento da independência dos poderes, onde voltaram a ser três, sendo excluído o Poder Moderador, conforme determinação do art. 15: “são órgãos da soberania nacional o poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si”.

Durante a Constituição de 1934, o Poder Legislativo foi exercido pela Câmara dos Deputados com cooperação do Senado, sendo constituída por representantes eleitos pela população e por organizações de caráter profissional e trabalhista.

Em novembro de 1937, tropas da polícia militar do Distrito Federal cercaram o Congresso e impediram a entrada dos parlamentares. Nesse mesmo dia, Vargas apresentou o “Estado Novo”, e a entrada em vigor da nova Carta Constitucional. Entre as principais medidas adotadas está a anulação da independência dos Poderes Legislativo e Judiciário. Pelo art. 178, os parlamentos foram fechados e as eleições suspensas. O chefe de Estado exercia a função legislativa, por intermédio das leis constitucionais e dos decretos-leis.

A Constituição de 1946 foi promulgada durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra e trouxe de volta a independência aos três poderes, reestabelecendo o equilíbrio entre eles.

A Constituição de 1967 foi promulgada pelo Congresso Nacional durante o governo Castelo Branco e Oficializou a ditadura do Regime Militar de 1964, tendo sido denominada pela maioria como “Super Polaca”. O regime militar conservou o Congresso Nacional, mas dominava e controlava o Legislativo. Em 1968, foi incorporado nas suas Disposições Transitórias os dispositivos do Ato Institucional nº 5 (AI-5), que permitia ao presidente fechar o Congresso, cassar mandatos e suspender direitos políticos. Além disso, oferecia-lhe total liberdade de legislar em matéria política, eleitoral, econômica e tributária, o que ocasionou, de fato, a substituição do Poder Legislativo e Judiciário pelo Poder Executivo.

Segundo Gilmar Ferreira Mendes a Constituição de 1967 não trouxe muitas mudanças ao sistema de controle de constitucionalidade mantendo-se a ação direta de inconstitucionalidade tal como prevista na Constituição de 1946, e mantendo incólume o controle difuso. O ato institucional nº 5, conferiu ao chefe do poder executivo amplos

poderes, podendo decretar o recesso do congresso nacional, das assembleias e das câmaras dos vereadores, bem como determinar a intervenção nos estados e municípios, sem limitações, tendo suspenso as garantias constitucionais (2009, p. 1094).

A Constituição de 1988 foi promulgada no governo de José Sarney e encontra-se até o momento em vigor. Ela adota a estrutura bicameral: Poder Legislativo exercido pelo Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ambos compostos por representantes eleitos pelo povo.

O Congresso Nacional tem como principais responsabilidades elaborar as leis e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta. A Câmara dos Deputados é a Casa em que tem início o trâmite da maioria das proposições legislativas. É o órgão de representação mais imediata do povo e centraliza muitos dos maiores debates e decisões de importância nacional.

Em âmbito municipal, o equivalente do Congresso Nacional é a Câmara Municipal. Mas qual é a sua eficiência? Essa indagação instiga a construção do capítulo seguinte.

3. A EFICIÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO

3.1 Contextualização e metodologia

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 elenca os princípios da Administração Pública: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. No entanto, até a emenda constitucional nº 19 de 1988, o princípio da eficiência não estava presente no dispositivo.

Todavia, Hely Lopes Meirelles indicava a eficiência como incumbência da Administração Pública, antes que ela fosse parte do artigo:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Esse dever de eficiência, bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao dever de „boa administração. da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.- Lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25,V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VIII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à

eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda admissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100) (1997).

Com isso, nota-se que antes mesmo de ser considerada como um princípio, já havia a necessidade de observá-la na Administração Pública, pois a eficiência é a virtude ou a característica de ser competente, produtivo, de conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros e/ou dispêndios, sendo assim, indispensável para Administração Pública.

Um dos mais notórios constitucionalistas, Alexandre de Moraes, expõe o seguinte conceito para o princípio da eficiência:

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social (MORAES, 1999).

No Brasil, a proporção de gasto público para livre alocação é extremamente baixa, com isso encontra-se resistência para alteração das despesas públicas. Por essa razão, a melhor sugestão seria elevar a qualidade dos gastos públicos, sendo feito da seguinte maneira: ofertar mais serviços públicos (produtos) com a mesma quantidade disponível de insumos (mão de obra, equipamentos, assim por diante). A vista disto, a eficiência como princípio assumiu uma função preeminente na atividade administrativa, que é de auferir os objetivos utilizando os meios de que dispõe a um menor custo, satisfazendo assim os interesses da sociedade.

Para a presente pesquisa, e considerado o tema proposto, foi analisando o artigo acadêmico “A Distribuição Espacial da Eficiência Técnicas das Câmaras Legislativas Municipais Brasileiras” publicado em 2016 pela *Economic Analysis of Law Review* escrito por André Carraro, Igor Zibetti, Rodrigo Nobre Fernandez e Felipe Garcia Ribeiro. Referido trabalho fez uso das informações do I Censo do Legislativo realizado em 2005, para gerar resultados sobre a eficiência do Poder Legislativo Municipal.

Utilizando o modelo conhecido como CCR-Produto, que diz respeito à eficiência técnica, isto é, a habilidade gerencial da organização. As câmaras legislativas municipais têm os seus insumos fixados por lei, o que limita a capacidade do gestor em buscar uma maior eficiência reduzindo insumos. Foi feita análise do quanto de recursos foi destinado para produzir um número determinado de leis. Sendo assim, um conceito distinto de eficácia, vale

ressaltar que o fator observado por este artigo diz respeito ao fator quantitativo e não qualitativo.

A média do número de parlamentares nas Câmaras legislativas municipais é de aproximadamente nove vereadores, já o número de servidores é de aproximadamente treze. Em relação à escolaridade média, os parlamentares possuem o segundo grau incompleto, já os servidores possuem segundo grau completo. Outro fato interessante, a média de mandato dos vereadores é de quase dois, com remuneração média em torno de R\$ 1.700,00 e a jornada semanal de trabalho é de 11 horas. Por fim, uma câmara legislativa vota anualmente em torno de 21 projetos de lei.

Ademais, os resultados obtidos concluíram que 78% dos municípios analisados poderiam produzir pelo menos 25% a mais do que produzem, desperdiçando desta forma um quarto dos recursos disponíveis. A maior concentração de câmaras legislativas ineficientes está localizada na região Nordeste e a maior concentração de Câmaras Legislativas eficientes estão na região Sul. No entanto, vale ressaltar que, apesar dos resultados obtidos, todas as regiões demonstram resultados razoáveis na faixa de 75% de eficiência.

A par disso, o presente trabalho utiliza metodologia qualitativa. Foram consultados todos os projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo e do Poder Executivo referente ao exercício de 2022 em 3 (três) Municípios do interior do Estado de São Paulo: o primeiro município é Botucatu, com 145.155 habitantes; o segundo é Avaré, com 92.805 habitantes; e o terceiro é Conchas, com 15.232 habitantes.

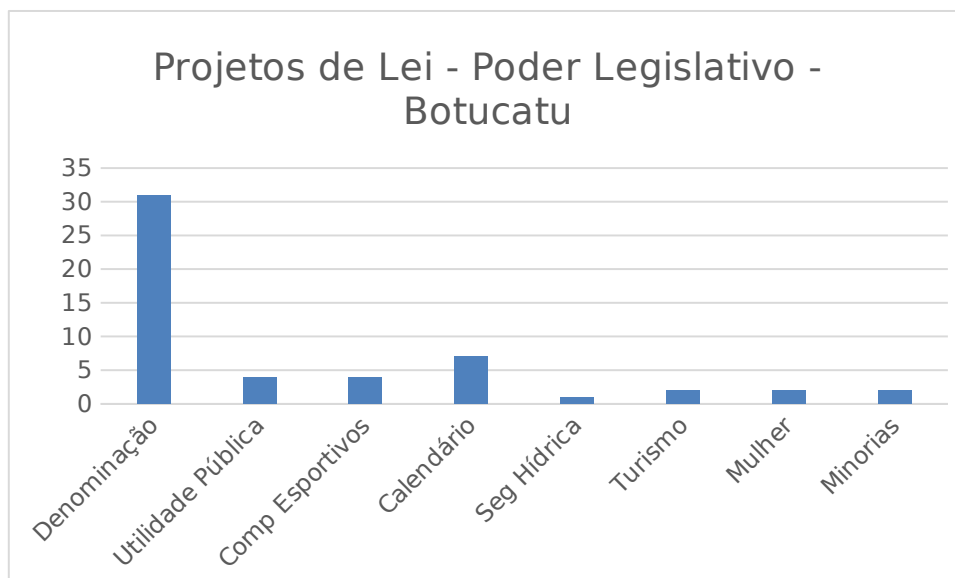
Foi possível obter relatórios com os dados de todos os projetos de lei dos Municípios por meio dos *sites* da Câmara Municipal de cada um deles.

3.2 Dados do Município de Botucatu

No Município de Botucatu, a produção legislativa contou com 69 projetos de leis propostos pelo Poder Legislativo. Desses 60 foram aprovados, 8 retirados e 1 segue tramitando.

Ao realizar a análise dos projetos que obtiveram aprovação, foi possível constatar que os assuntos disciplinados foram os seguintes:

Gráfico 1: assuntos disciplinados em projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo do Município de Botucatu



Fonte: elaborado pela autora.

Com a análise, constata-se que 31 dos projetos aprovados tiveram como objetivo a nomeação de ruas do Município, nomeação de uma praça e do trecho de uma avenida.

Também foram aprovados 4 projetos com a finalidade de declarar a utilidade pública de algumas instituições do Município.

Quanto à área esportiva, há 4 projetos de lei aprovados nesse sentido, onde 1 projeto de lei dispõe sobre Complexos Esportivos no Município de Botucatu, acompanhado de outros 3 projetos de leis que visam a criação e denominação de Complexos Esportivos.

Com o objetivo de alterar o calendário municipal, foram aprovados 7 projetos de lei que instituíram algum dia em homenagem a alguma classe profissional, semana de conscientização ou mês de homenagem, entre outros.

Foi aprovado apenas 1 projeto em relação a segurança hídrica do município, que visa observar a qualidade da água para o consumo humano, revitalização e preservação de nascentes, córregos, rios e demais corpos d'água, além do saneamento da água.

Já em relação ao turismo local, foram aprovados 2 projetos de lei visando a aspectos de segurança.

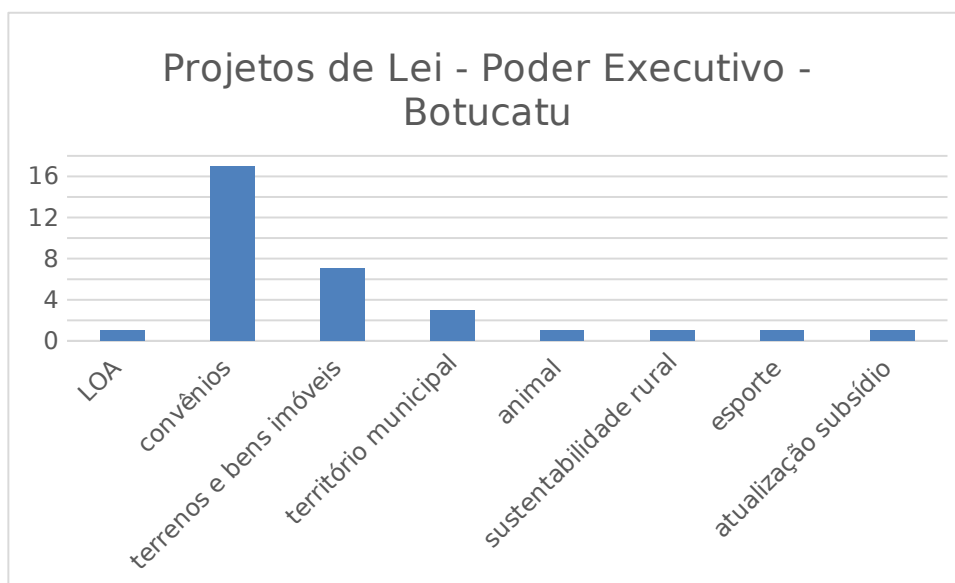
Há outros 2 projetos aprovados em apoio a pauta da mulher: um no âmbito de segurança da mulher; e outro referente a inserção da mulher no mercado de trabalho.

Por fim, 3 projetos de lei aprovados visam à inclusão de minorias, onde há concessão de cotas em concursos municipais e garantia de preferências em estacionamento, filas *etc.*

Outrossim, quando analisados os dados referentes à produção do Poder Executivo constata-se que 40 projetos foram propostos, dos quais 39 foram aprovas e apenas 1 foi rejeitado.

Realizada a análise de todos, constata-se que os assuntos legislados a partir da iniciativa do Prefeito foram os seguintes:

Gráfico 2: assuntos disciplinados em projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo do Município de Botucatu



Fonte: elaborado pela autora.

Por óbvio, entre os projetos de lei aprovados está a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a receita e fixa a despesa do Município de Botucatu, para o exercício de 2023.

Foram aprovados 17 projetos de lei voltados para a celebração de convênios para as mais diversas finalidades.

Outros 7 projetos foram aprovados voltados para a situação de terrenos e bens imóveis do Município, onde 6 estão voltados para doação, desafetação e cessão de uso de terrenos e bens imóveis do município; e 1 para regularização do desdobramento de lote e de obra clandestina.

No que diz respeito ao território municipal, 3 foram os projetos aprovados, visando criação de fundo de desenvolvimento urbano; zoneamento, uso e ocupação do solo municipal; e regulamentação de zonas do município.

Também foi aprovado 1 projeto referente ao desenvolvimento sustentável da área rural.

Quanto à causa animal, 1 projeto de lei foi aprovado com a finalidade de criar o conselho municipal de animais domésticos.

Já no que diz respeito a área esportiva, houve a aprovação de 1 projeto de lei que criou a bolsa-atleta no município.

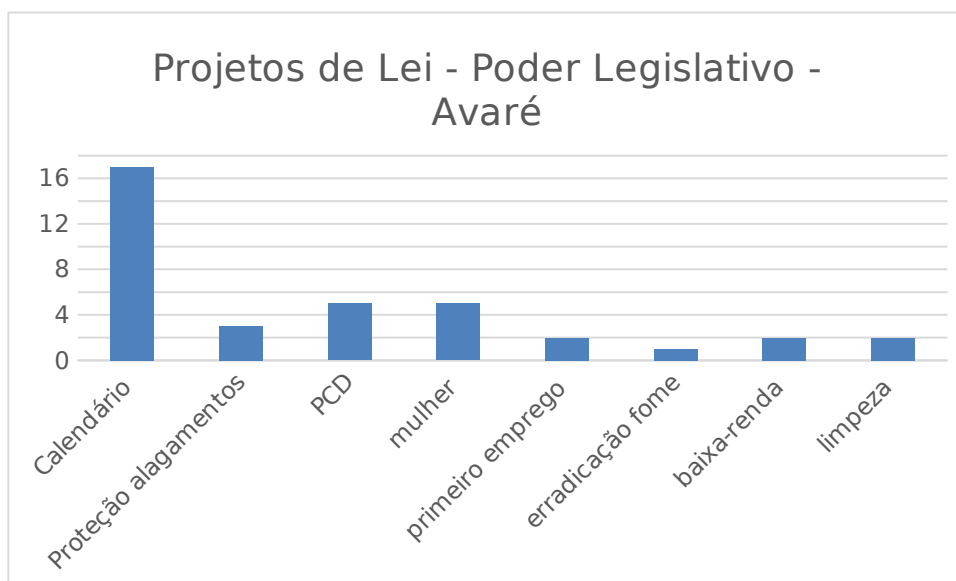
Por fim, há 1 projeto aprovado a fim de atualizar o subsídio dos membros do Conselho Tutelar.

3.3 Dados do Município de Avaré

Quanto à produção do Município de Avaré, foi possível constatar que o Poder Legislativo foi responsável por 167 projetos de lei propostos, onde 65 foram aprovados, 62 arquivados, 5 vetados e 5 retirados.

Consultados os assuntos, foi possível chegar às seguintes informações:

Gráfico 3: assuntos disciplinados em projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo do Município de Avaré



Fonte: elaborado pela autora.

Constata-se que 17 projetos aprovados são para modificações no calendário municipal, a fim de instituir um dia municipal, homenagear classes profissionais, semana de conscientização, mês de campanha entre outros.

Considerada a peculiaridade local (a represa ali existente), há 3 projetos voltados para a finalidade de segurança em casos de alagamentos na cidade.

Foram aprovados 5 projetos para Pessoas Com Deficiência (PCD). Um deles visa incluir a disciplina de LIBRAS no currículo escolar, além de integração e inclusão social.

Outros 5 foram aprovados defendendo a pauta da mulher, tratando de direito de amamentação em concurso municipal, escolha de acompanhante em exames e consultas entre outros.

Há também 2 projetos de lei estão voltados para a conquista do primeiro emprego aos jovens do município.

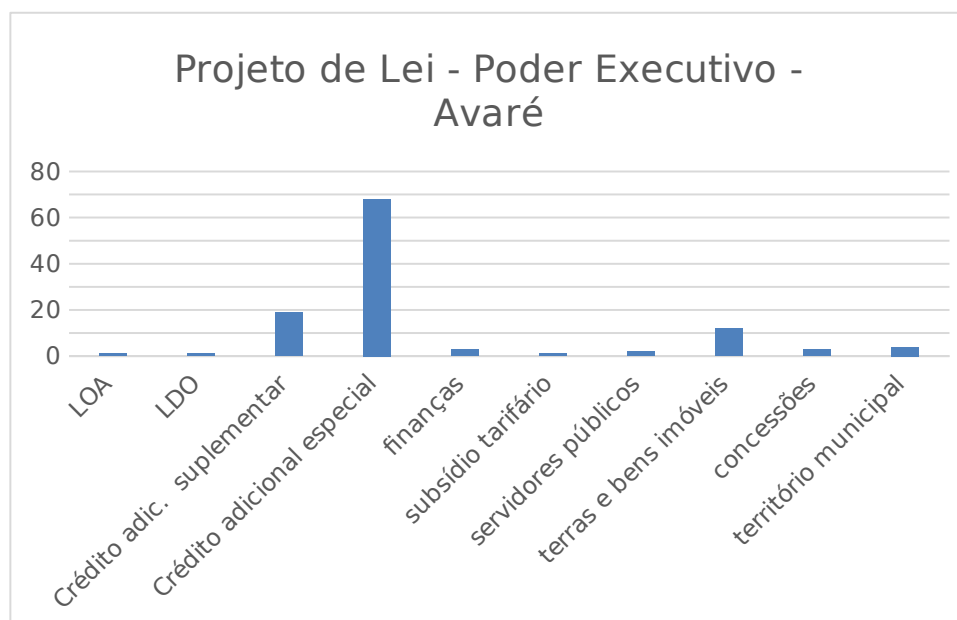
Entre os projetos aprovados, 1 diz respeito a política municipal de erradicação da fome e de promoção da função social dos alimentos.

Outros 2 projetos de lei foram aprovados com a finalidade de auxiliar as pessoas de baixa-renda a reformar ou construir edificações de moradia.

Por fim, 2 projetos estão direcionados à manutenção da limpeza no Município.

No que diz respeito a produção legislativa do Poder Executivo, foram propostos 134 projetos de lei e todos foram aprovados. Os assuntos disciplinados foram os seguintes:

Gráfico 4: assuntos disciplinados em projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo do Município de Avaré



Fonte: elaborado pela autora.

O projeto mais importante é a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a receita e fixa a despesa do Município da Estância Turística de Avaré para o exercício de 2023. Além disso, há também a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Entre os projetos, 19 dizem respeito à abertura de crédito adicional suplementar e 68 sobre a abertura de crédito adicional especial.

Outros 3 versam sobre aspectos financeiros do Município, sendo eles para autorização de pagamento de premiação, desembolso para custeio da delegação esportiva e outro adiantamento de recursos para feira de música.

Há também 1 projeto destinado a conceder subsídios tarifários à concessionária de transporte coletivo urbano.

Outros 2 projetos de lei aprovados, dizem respeito a instituição de vale-transporte e vale-alimentação aos servidores públicos do município.

Além disso, 12 projetos aprovados estão destinados a concessão, doação, desafetação e alienação das terras e bens imóveis do município.

Além disso, outros 3 projetos são destinados a celebração de contratos de concessões.

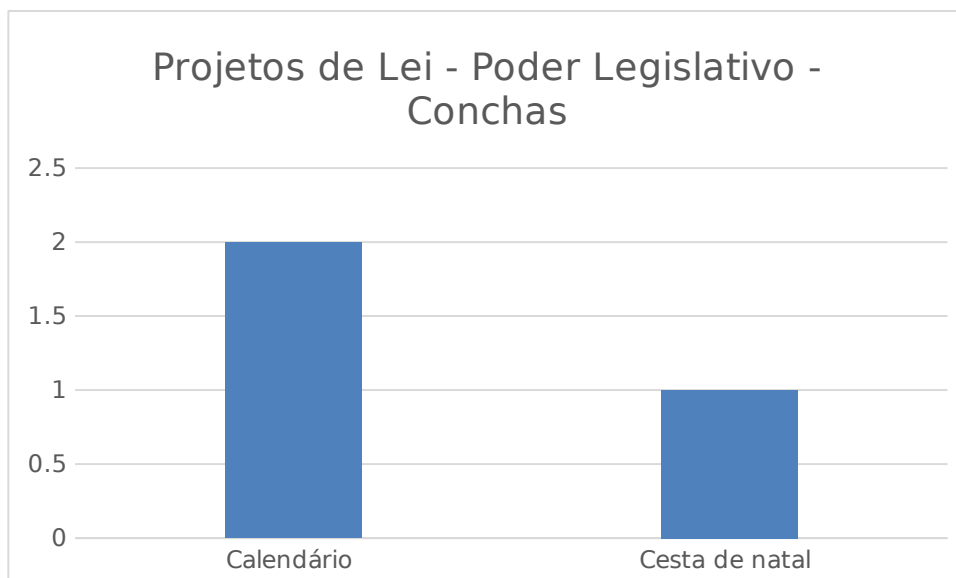
Por fim, há 4 projetos de lei aprovados que tem como finalidade a inclusão de novas áreas no perímetro urbano do município.

3.4 Dados do Município de Conchas

No Município de Conchas, constata-se a produção de 9 projetos de lei em 2022, sendo que apenas 3 foram aprovados, 1 segue em trâmite e 5 foram arquivados.

A partir da análise dos assuntos propostos, foi possível chegar às seguintes informações:

Gráfico 5: assuntos disciplinados em projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo do Município de Conchas



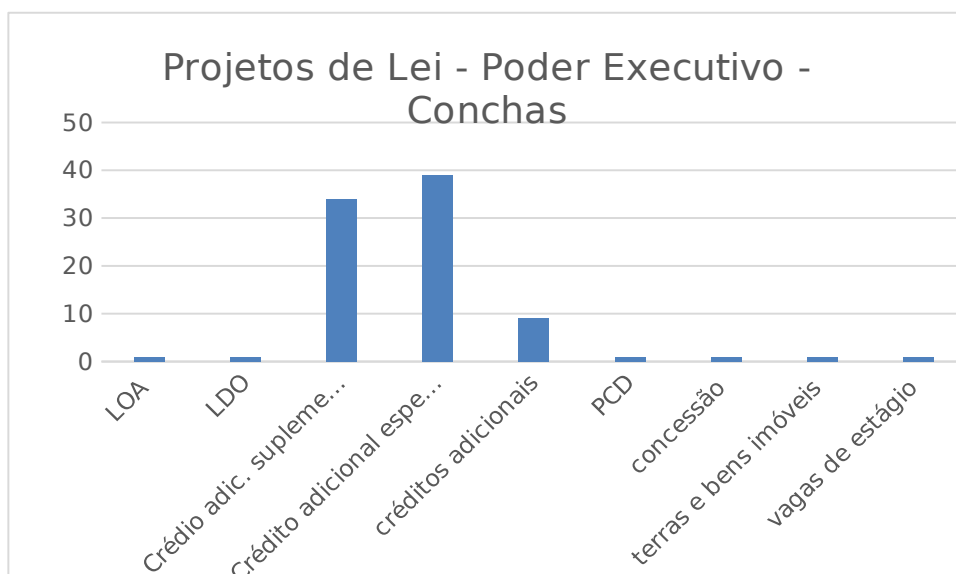
Fonte: elaborado pela autora.

Dos 3 projetos aprovados, 2 dizem respeito a alteração no calendário do município e o outro diz respeito a concessão de cesta de Natal aos servidores do Poder Legislativo Municipal.

Já no que diz respeito a produção do Poder Executivo, constata-se a apresentação de 122 projetos, sendo 95 aprovados, 1 arquivado, 9 rejeitados, 8 tramitando e 9 retirados.

Quanto à análise dos assuntos, os resultados coletados são os seguintes:

Gráfico 6: assuntos disciplinados em projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo do Município de Conchas



Fonte: elaborado pela autora.

Houve a aprovação do projeto de lei mais importante, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Conchas para o exercício financeiro de 2023, a Lei Orçamentária Anual (LOA). Há também a LDO, para determinar as diretrizes para a elaboração da LOA.

Além disso, 34 projetos aprovados são destinados a abertura de crédito adicional suplementar, outros 39 destinados a abertura de crédito adicional especial e 9 para abertura de crédito adicional sem especificação.

Há também 1 projeto de lei para pessoas com deficiência, visando a criação do conselho municipal dos direitos da pessoa com deficiência.

Ademais, foi aprovado 1 projeto de lei referente a celebração de convênio.

Também foi aprovado 1 projeto de lei que diz respeito sobre as doações de área de terra ao município.

Por fim, foi aprovado 1 projeto de lei para alterar as vagas de estágio disponíveis no município.

4. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Por meio da coleta de dados, foi possível constatar o teor dos temas legislados. Agora, é preciso analisar a relevância deles para a sociedade. Compreender quais os temas mais abordados nos projetos do Poder Executivo e do Poder Legislativo é fundamental para que se possa verificar a eficiência da legislação municipal, a partir da análise aqui pretendida, que é preponderantemente qualitativa.

Por conveniência didática, a abordagem será feita a partir de forma separada entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

4.1 Poder Executivo

Entre os projetos de lei do Poder Executivo, foi possível observar que nos 3 (três) Municípios os projetos de lei estão voltados para questões mais técnicas.

Observa-se que todos aprovaram o projeto de lei mais importante em matéria financeiro-orçamentária: a Lei Orçamentária Anual (LOA). A referida lei é responsável por disciplinar a questão orçamentária do próximo exercício, não sendo possível, em tese, que nenhuma despesa pública possa ser executada fora desse orçamento. Nessa lei é previsto também quanto o município pretende arrecadar, arrecadação essa que irá ocorrer,

principalmente, por meio da tributação, para que assim seja possível a programação das consequentes despesas públicas.

Além disso, constata-se que também houve a aprovação do projeto sobre as diretrizes orçamentárias do município para a elaboração da Lei Orçamentária de 2023, isto é, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A mencionada lei tem como objetivo nortear a elaboração da LOA.

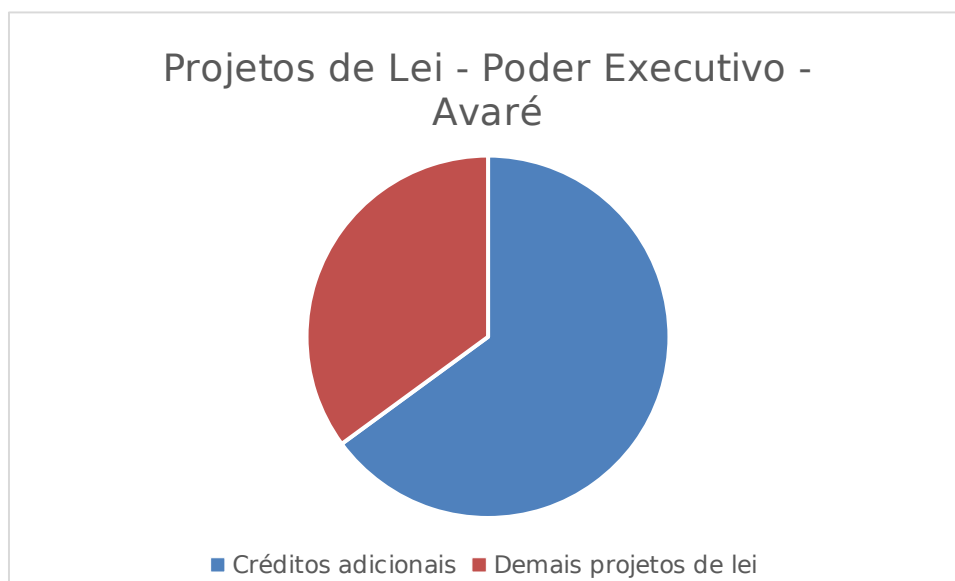
Nesse contexto, vale salientar que os municípios de Avaré e Conchas chamam atenção quanto ao volume excessivo de projetos de lei voltados para a abertura de créditos adicionais, suplementares e especiais.

Os créditos suplementares têm como objetivo suplementar ou reforçar uma dotação orçamentária já existente na LOA, enquanto o crédito adicional especial é destinado a despesas sem dotação orçamentária específica na LOA.

Vale mencionar que não foi encontrado projeto de lei com essa finalidade entre os dados coletados referente ao município de Botucatu.

Em Avaré, do total de 134 projetos de lei aprovados, 87 são referentes a abertura de créditos adicionais. Esse valor corresponde a aproximadamente 65% dos projetos de lei aprovados:

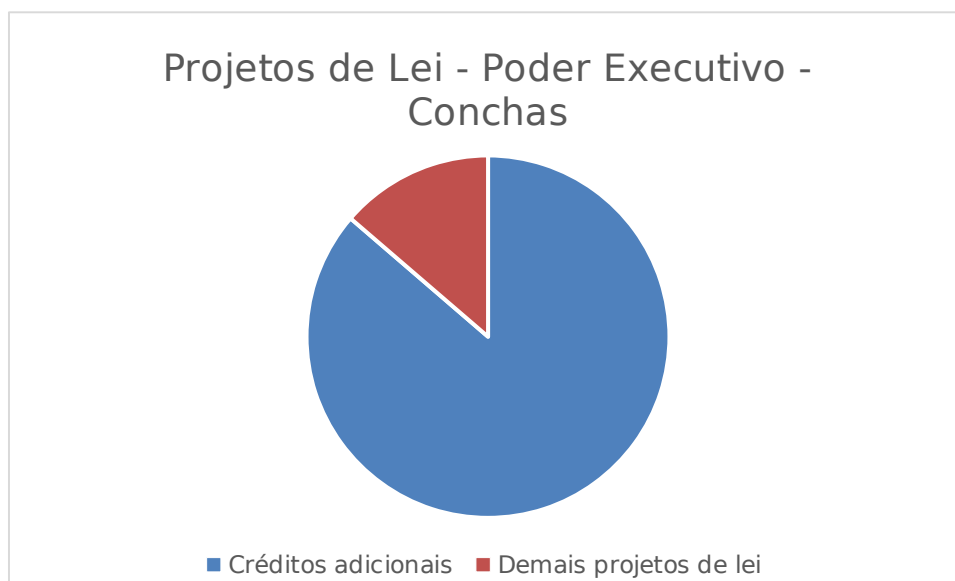
Gráfico 7: projetos de lei aprovados, sobre créditos adicionais e demais assuntos, no Município de Avaré



Fonte: elaborado pela autora.

Já em Conchas, dos 95 projetos de lei aprovados, 82 dizem respeito a abertura de créditos adicionais, o que corresponde a aproximadamente 87% dos projetos de leis aprovados:

Gráfico 8: projetos de lei aprovados, sobre créditos adicionais e demais assuntos, no Município de Conchas



Fonte: elaborado pela autora.

Há de se comentar que não é incomum que um município tenha a necessidade de propor alguns projetos de lei para abertura de créditos, no entanto com a análise dos dados, bem como o fator de estar diante de porcentagens tão altas, é de se indagar se ambos os municípios planejaram corretamente as despesas e o orçamento anual.

Tantos projetos de lei voltados para a abertura de créditos adicionais evidenciam o planejamento equivocados das LDO e LOA em ambos os municípios. Além disso, surge o questionamento sobre o uso desse tempo (desprendido para elaboração desses projetos), que poderia ser destinado a ações benéficas à sociedade. Aqui, há evidente falta de eficiência.

Por outro lado, é possível constatar que os projetos de lei propostos pelo Poder Executivo têm preocupações com questões do território, terrenos e bens imóveis do município. O município de Botucatu tem 10 projetos de lei aprovados, Avaré possui 16 projetos e Conchas apenas 1.

A título de exemplo, no município de Botucatu, entre os projetos de lei com esse objetivo, identificou-se um projeto de desafetação de área pública e doação com encargo ao Shopping Amando LTDA, o que guarda determinada relevância para a população no que diz

respeito à geração de emprego e renda, além do acréscimo de mais um espaço de lazer. Além disso, haverá circulação de mercadorias e relações de consumo que, por fim, irão resultar em arrecadação tributária.

Os projetos que visam à celebração de convênios e concessões são projetos voltados para obtenção de auxílio para a administração pública oferecer seus serviços com maior qualidade para a população. O município de Botucatu aprovou 17 projetos de lei nesse sentido, Avaré aprovou 3 projetos e Conchas apenas 1.

Não há projetos de aclamada relevância para a população em outros sentidos como causa animal, da mulher ou esportiva. Até existem projetos com esse escopo, no entanto, é indiscutível que esse não é o foco dos projetos de lei proposto pelos Poderes Executivos dos municípios analisados.

4.2 Poder Legislativo

Diferente dos projetos de lei propostos pelo Poder Executivo, o Poder Legislativo, geralmente tem seus projetos voltados para questões mais íntimas da população do município. Tornando-se possível, por meio da análise dos dados obtidos, identificar entre os projetos de lei dois grupos de classificação: úteis e inúteis. Essa classificação foi realizada de acordo com a sua relevância para a população. Precisamente, buscou-se avaliar qual é o impacto que tais projetos tem para ensejar algum tipo de mudança na vida das pessoas.

4.2.1 Município de Botucatu

Por meio da análise dos dados foi possível observar que aproximadamente 50% dos projetos de lei propostos pelo Poder Legislativo tem como objetivo a denominação de vias públicas.

Por meio do ato de realizar a denominação de ruas, vias, avenidas, praças *etc*, é possível que os moradores daquela localidade cobrem infraestrutura do município, possam receber correspondências, além da possibilidade de acesso a alguns serviços de entrega, transporte entre outros. A partir desse prisma, tais leis poderiam ser classificadas como de relevância mediana.

No entanto, as denominações podem ocorrer por meio de lei ou decreto, sendo autorizado pelo Poder Legislativo ou Executivo. Sendo assim, é possível compreender que a Câmara Municipal tem despendido muito tempo para realizar as denominações através de

Projetos de Lei, enquanto poderiam operacionalizar tais atos por meio de indicações, para que posteriormente o Poder Executivo as concretizasse com o uso do Decreto.

Diante disso, não é possível concluir que o Poder Legislativo esteja sendo útil com uma porcentagem tão elevada (de aproximadamente 50%) com projetos realizados somente com essa finalidade, tendo em vista que o tempo utilizado para tais discussões poderia ser melhor aproveitado com pautas de maior relevância à população.

Quando se fala em projetos comuns nas câmaras, não se pode deixar de mencionar aqueles que declaram a utilidade pública de alguma instituição. Só no ano de 2022, os vereadores propuseram 4 projetos, todos aprovados, afim de declarar a utilidade pública de algumas instituições do município.

A utilidade pública é concedida a entidades em reconhecimento aos serviços prestados à sociedade. No entanto, não há relevância significativa para a população em relação a tais declarações, notadamente após o advento da Lei n. 13.019/2014, que alterou o regime de parceria entre entidades do terceiro setor e o Poder Público e tornou, via de regra, desnecessária a declaração municipal de utilidade pública.

Ademais, entre os Projetos de Lei do Legislativo pode-se observar a produção voltada para alteração do calendário municipal, determinando dias de homenagens, semanas de conscientização e meses de campanhas. Esses projetos não geram impacto aos munícipes, tendo em vista que se tratam de meras alterações que, na prática, não surtem seus efeitos. Ainda que haja a finalidade de gerar campanhas de conscientização entre outras coisas, se não for definitivamente aplicada, não será útil para o município. Mais do que isso, é preciso salientar que a realização de campanhas de qualquer natureza não depende de lei.

Por outro lado, o Poder Legislativo possui outros projetos que apresentam certa relevância para a população, no que tange o incentivo ao esporte, segurança hídrica, turismo, minorias e a pauta da mulher.

Nesse sentido, vale destacar sobre a fixação de cartazes informando a disponibilidade do “Drink La Penha” em eventos abertos ou fechados, públicos ou privados na cidade de Botucatu, como instrumento de auxílio para mulheres em situação de violência. O “Drink La Penha” é a possibilidade de mulheres em situação de violência sinalizarem para os funcionários, de forma mais discreta, com o intuito de promover sua segurança, para as autoridades sejam acionadas.

Esse projeto de lei é de extrema importância para a segurança da mulher, uma vez que não é de conhecimento de todas essa possibilidade de auxílio. Então, a determinação da

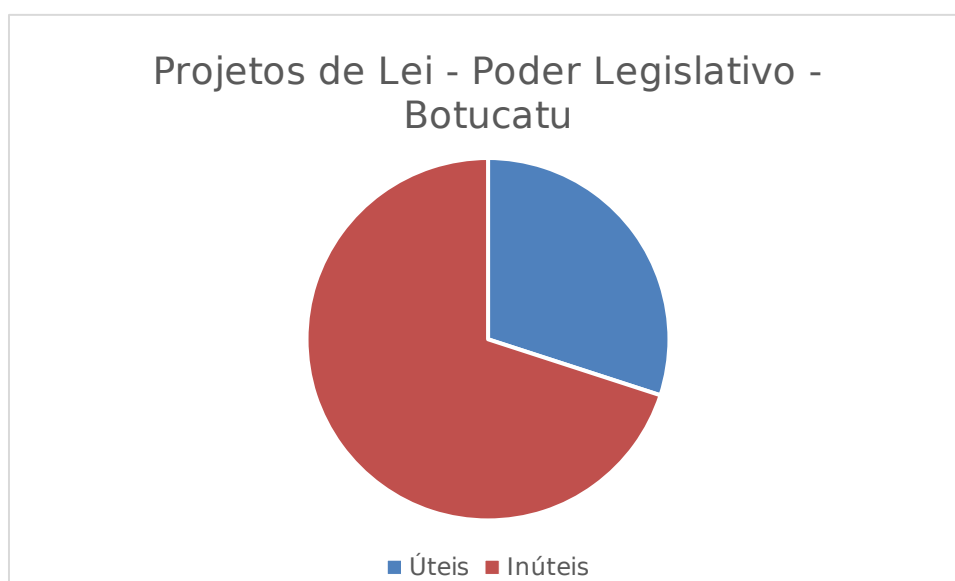
necessidade de expor cartazes de informação garante que realmente sejam utilizados esses meios de ajuda.

Além disso, houve a aprovação do projeto de lei que Institui o Selo “Empresa Amiga da Mulher” às empresas que cumprirem metas de valorização a plena vivência da mulher no ambiente de trabalho. Esse projeto é uma iniciativa importante de inclusão da mulher no mercado de trabalho, mas não só a inclusão como também a valorização de seu trabalho e a segurança no meio ambiente de trabalho.

Além disso, há projetos que determinam a reserva de cotas, outros que determinam preferências em filas, vagas de estacionamento, entre outros que se provam ter certa relevância e impacto para população.

Com isso, é possível chegar ao seguinte parâmetro:

Gráfico 9: projetos de lei aprovados úteis e inúteis, do Município de Botucatu



Fonte: elaborado pela autora.

Aproximadamente 70% dos Projetos de Lei aprovados pelo Legislativo não possuem de fato relevância significativa para o município. Dessa forma, podem ser considerados úteis somente 30% dos projetos aprovados. Isso demonstra que o Poder Legislativo não está concentrando suas demandas em questões de verdadeiro interesse dos munícipes.

4.2.2 Município de Avaré

Com os estudos dos dados levantados, aproximadamente 31% dos projetos de lei propostos podem ser classificados como úteis para o município.

O município em questão tem uma preocupação particular com alagamentos, tendo em vista que se trata de uma cidade com represa. Diante disso, foram aprovados projetos visando um mapeamento dos principais locais de alagamento junto das autoridades competentes, além da inclusão de notificação meteorológica no *site* da Prefeitura, e da instalação de placas de sinalização nos principais pontos de alagamento da cidade. Isso demonstra uma preocupação dos vereadores em alertar e proteger a população dos riscos que esses alagamentos podem ocasionar.

Além disso, foram encontrados projetos voltados para limpeza, população baixa-renda, erradicação da fome, PCD, pauta da mulher e primeiro emprego.

Vale mencionar que o Poder Legislativo se mostrou preocupado com a inserção dos jovens no mercado de trabalho, oferecendo oportunidades dentro da própria Câmara Municipal de Avaré, bem como incentivando as empresas na contratação do primeiro emprego, oferecendo em troca eventual desconto do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza a empresa que aderir a esse Programa.

Além disso, entre os projetos referente a pauta da mulher foi possível identificar aqueles que asseguram o direito de amamentação durante concurso público na cidade, escolha de acompanhante para exames e consultas e até mesmo criação de benefício auxílio-aluguel para mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

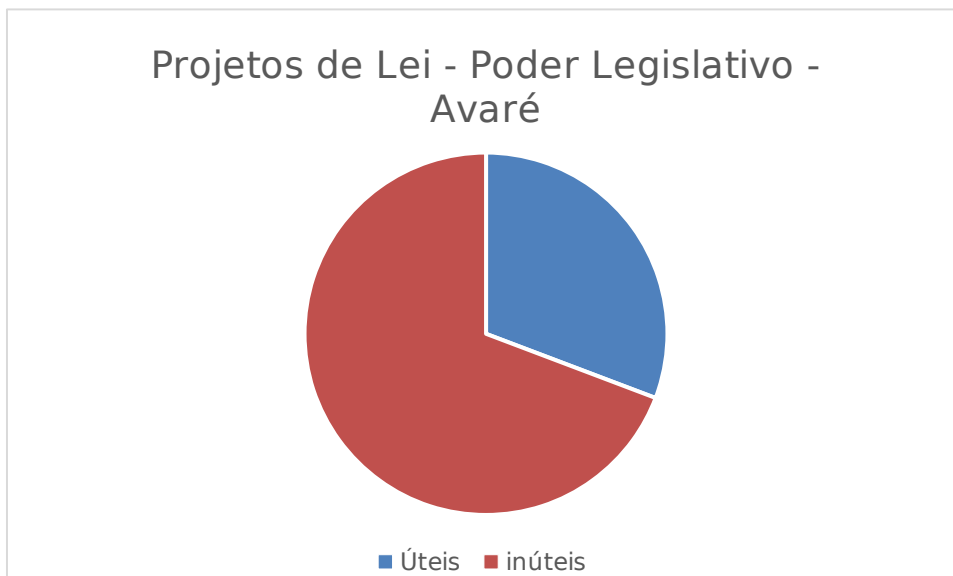
Por outro lado, foi possível constatar que aproximadamente 26% dos projetos de lei aprovados pelo município possuem o objetivo de promover alterações no calendário municipal. Tais projetos não podem ser considerados realmente relevantes para a população, uma vez que tais modificações não importam em significativos resultados.

Os demais projetos têm os mais variados assuntos, um deles voltado ao esporte radical na cidade, outros dizem respeito a causa animal. Há também projeto à instituição de meia entrada para categoria de professores, entre outros temas.

Apesar do volumoso número de projetos aprovados é possível observar que há uma parte significativa que não possui grande relevância para o município, outros só se provarão efetivamente relevantes se de fato forem aplicados e plenamente desenvolvidos.

Sendo assim, no que diz respeito a relevância dos Projetos de Lei do Poder Legislativo chega-se ao seguinte resultado:

Gráfico 10: projetos de lei aprovados úteis e inúteis, do Município de Avaré



Fonte: elaborado pela autora.

Diante disso, conclui-se que aproximadamente 70% dos projetos de lei aprovados são denominados como “inúteis” (a maioria, aliás, sequer foram pertinentes a comentários). Em contraponto, constata-se que aproximadamente 30% dos 65 projetos de lei aprovados podem ser benéficos a população quanto a alguns aspectos.

4.2.3 Município de Conchas

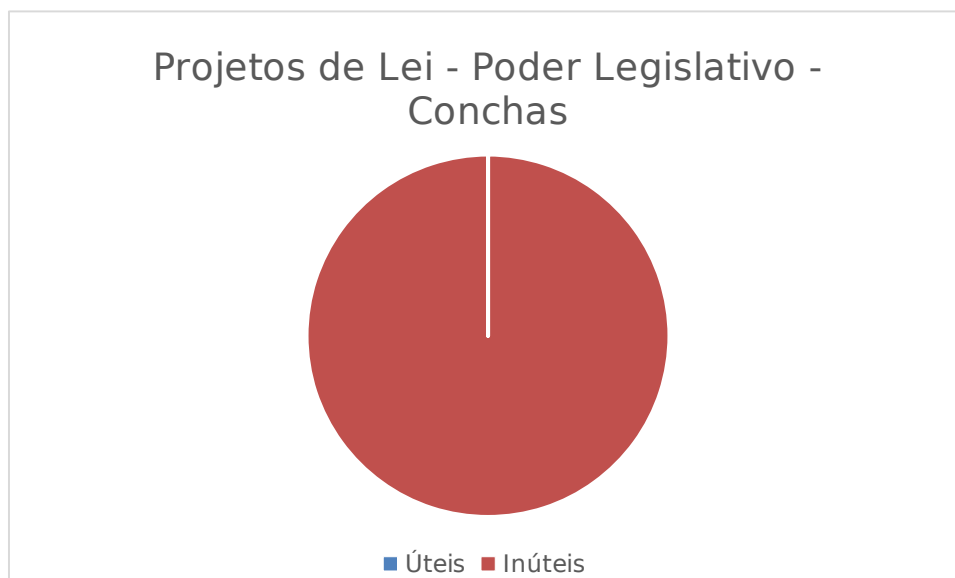
Quanto ao Município de Conchas é pertinente mencionar que a produção legislativa se mostrou extremamente baixa. O Município conta com seis vereadores e apenas dois deles elaboraram projetos de lei, sendo que um deles foi responsável apenas por um projeto, que foi arquivado.

Entre os 3 projetos de lei aprovados não existe a possibilidade de classifica-los como “úteis”, uma vez que dois dizem respeito a alteração no calendário do município, um instituindo o dia do cristão e outro o dia do escoteiro. São projetos sem grande relevância para o município, tendo em vista que se tratam de meras alterações no calendário oficial do município.

O terceiro projeto aprovado dispõe sobre a concessão de cesta de natal aos servidores do Poder Legislativo Municipal, o que se mostra um tanto quanto conveniente ao legislativo.

Diante disso, chega-se ao seguinte gráfico:

Gráfico 11: projetos de lei aprovados úteis e inúteis, do Município de Conchas



Fonte: elaborado pela autora.

Logo, conclui-se que 100% dos projetos aprovados pelo município não possuem nenhuma relevância para a população. Sendo assim, além da baixa produtividade do Poder Legislativo, observa-se que não há compromisso em realizar nenhum projeto que demonstre interesse em representar os interesses da população.

4.3.1 Poder Executivo

Diante do exposto nas análises dos dados coletados, pode-se compreender que o Poder Executivo está preocupado em criar Projetos de Lei com característica técnica, haja vista que a maior parte está direcionada para o setor financeiro-orçamentário do Município.

Dos projetos apresentados, se fosse de fato possível classificar como útil algum deles, constata-se que as Leis de Orçamento Anual (LOA) e as Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) são, de longe, as mais relevantes, uma vez que são elas as responsáveis por conduzir e estruturar todo o orçamento público.

No entanto, nota-se que apesar de tais projetos, o Poder Executivo encontra-se bastante ocupado movimentando o processo legislativo para a criação de abertura de créditos adicionais, sendo este o assunto disciplinado em maior número pelo Poder Executivo em dois municípios analisados, representados com porcentagens expressivas, que variam aproximadamente entre 65% a 87%.

Resta evidente que o Poder Executivo possui quantidade nada expressiva de projetos que tenham como objeto temas de interesse da população de fato. Razão pela qual se quer é possível fazer grandes menções acerca de tais projetos na referida pesquisa.

4.3.2 Poder Legislativo

No que tange a análise dos projetos do Poder Legislativo, resta evidente que a premissa de “representação do povo” é um mito, à medida que em todos os municípios analisados, dentro da perspectiva de relevância, o que se destacou foi a classificação de “inútil”, presente em porcentagens que variaram de 70% a 100%.

Ainda que se possam encontrar Projetos de Lei que abordem pautas com certa relevância para a população como: mulheres, minorias, esporte, segurança hídrica, turismo entre outros, eles não são capazes, por si só, de representar os anseios da população municipal, já que são a minoria dos projetos.

Indiscutível através de dados tão expressivos que o Poder Legislativo se preocupa em demonstrar produção legislativa por meio da quantidade legislada. Destaque-se, nesse sentido, o município de Avaré, que teve a propositura de 167 projetos no exercício de 2022. No entanto, apenas (aproximadamente) 38% desses projetos foram aprovados, dos quais apenas (aproximadamente) 30% se mostraram relevantes.

Imperioso destacar o município de Botucatu, que entre os projetos aprovados foi capaz de dedicar aproximadamente 50% de sua produção apenas para denominação de ruas, deixando de lado demais questões de relevância à população.

Por outro lado, há aquele que se quer se preocupe em quantidade, apresentando em 365 dias de exercício apenas 9 projetos, dos quais apenas 3 foram aprovados, dos quais nenhum se provou útil, resultando na porcentagem preocupante de 100% de irrelevância.

Logo, evidencia-se que a concentração está na quantidade de projetos apresentados, tomando como base os números volumosos ou completamente medíocres coletados nessa pesquisa. O foco principal está longe de ser a qualidade, tão pouco o escopo de representação dos munícipes através dos poderes conferidos a tais representantes.

Os dados demonstram resultados nitidamente negativos, no que diz respeito a eficácia do Poder Legislativo municipal, haja vista a desproporcionalidade entre quantidade e qualidade na produção dos projetos de lei. Diante de uma elevada produção, 70% dos projetos foram classificados como inúteis. Já diante de uma produção extremamente escassa, todos os projetos foram classificados como inúteis.

CONCLUSÃO

Com a abordagem da eficiência do Poder Legislativo Municipal foi possível compreender melhor a realidade da produção legislativa nos municípios e o comprometimento, ou não, dos representantes do povo em corresponder às expectativas dos cidadãos.

Os dados coletados na presente pesquisa, realizada mediante análise qualitativa, confirmam os que constam na pesquisa de Carraro, Zibetti, Fernandez e Ribeiro. Tais autores debruçaram esforços sobre aspectos quantitativos, para concluir que o Poder Legislativo Municipal brasileiro pode (e precisa) ser mais eficiente.

Outrossim, evidencia-se que o princípio da eficiência possui extrema relevância, no entanto não é observado, uma vez que os dados coletados foram esclarecedores quanto ao objetivo dos municípios, não restando entre suas prioridades o interesse público e o dever de representação.

Infelizmente, fica evidente que alguns municípios demonstram preocupação apenas em apresentar números altos de produção, enquanto, por outro lado, outros municípios não disfarçam o seu desinteresse em ter um Poder Legislativo eficiente.

Abordando o princípio da eficiência através da perspectiva da quantidade *versus* qualidade, é possível notar que o Poder Legislativo Municipal enfrenta diversas dificuldades, como a inutilidade dos projetos de lei, baixo índice de projetos aprovados, tumulto no processo legislativo através de projetos irrelevantes ou até mesmo inconstitucionais, entre outros.

Assim sendo, esse artigo possibilitou uma visão do perfil dos representantes do povo, bem como compreender como está sendo utilizado o poder concedido àqueles que deveriam dedicar tempo ao processo legislativo e produzir projetos de lei que possam ser classificados como úteis.

Por fim, resta claro e cristalino que a eficiência dentro das Câmaras Municipais, tanto em relação aos próprios Projetos como em relação aos que são elaborados pelo Prefeito Municipal, deve ser abordada com mais seriedade, tendo em vista que se trata de princípio positivado na Constituição Federal, indispensável à concretização dos objetivos fundamentais da República.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL. **Constituições brasileiras**. Portal da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/copy_of_museu/publicacoes/arquivos-pdf/Constituicoes%20Brasileiras-PDF.pdf. Acesso em: 23 out. 2019.

CARRARO, André; ZIBETTI, Igor; FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; RIBEIRO, Felipe Garcia. **A distribuição espacial da eficiência das Câmaras Legislativas Municipais brasileiras**. Brasília: Economic Analysis of Law Review, 2016.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

COTTA, Maurício. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

JELLINEK, Georg. apud FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PAUPERIO, A. Machado. **O Município e seu regime jurídico no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1959.

ROCHA, Adriana de Lacerda. **Autonomia legislativa municipal no direito brasileiro e estrangeiro**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Estrutura e funcionamento do poder legislativo**. 2010. Disponível em: www2.senadoleg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198698/000897822.pdf. Acesso em: 23 out. 2019.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

ZENHA, Edmundo. **O Município no Brasil [1532 – 1700]**. São Paulo: Instituto Progresso Editorial SA, 1948.