

## **ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL NOS ÚLTIMOS 25 ANOS**

Rodrigo Rabuske<sup>1</sup>  
Guido Warken<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Este estudo tem como objetivo analisar as proposições legislativas da Câmara Municipal de Santa Cruz do Sul, nos últimos 25 anos. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva com abordagem quantitativa, sendo que o procedimento de coleta foi documental. Os dados foram obtidos por meio de consultas no site oficial do Poder Legislativo, pesquisa na Cartilha da Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul (2017) e In loco através de contato pessoal com o servidor responsável Guido Warken. Foram consideradas 23.922 proposições, no período compreendido pela vigência da 11ª Legislatura (1993 a 1996) até a metade da 17ª Legislatura (2017 a 2018). Os principais achados da pesquisa constataam que 92,08% das proposições legislativas, realizadas no período em análise, tangem a indicações, requerimentos, emendas, pedidos de informação e pedidos de providência. Contudo, os projetos de lei do legislativo, projetos de lei complementar, projetos de decreto, projetos de resolução e substitutivos, representam 7,92% das proposições avaliadas.

### **CONTEXTUALIZAÇÃO**

A Constituição de 1988 consagra a escolha democrática feita pelo Brasil e enfatiza aspectos definidores e garantidores da cidadania. Em vista disso, avaliza o importante papel a ser exercido pelo Poder Legislativo, no conjunto do Estado brasileiro. Logo, o Poder Legislativo Municipal é composto por vereadores, representantes da coletividade que têm entre as funções legislar e fiscalizar, e somam no Brasil cerca de 57 mil vereadores em 5.570 municípios (ESTADÃO, 2015).

Em virtude disso, a Câmara Municipal é organizada conforme a Lei Orgânica local, que pode ser compreendida como a “Constituição do Município”, pois prevê as regras básicas relacionadas à estrutura do poder político local. Já o Regimento Interno da Câmara de Vereadores dispõe sobre todas as atividades executadas pelo Legislativo Municipal, inclusive, sobre os vários tipos de proposições que objetivam atender às demandas do povo (SILVA; LIMA, 2017).

---

<sup>1</sup>Possui MBA em Gestão Pública pela Faculdade Dom Alberto (2019). MBA em Finanças Empresariais pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Especialista em Auditoria e Perícia pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2014). Docente no Centro de Ensino Superior Dom Alberto. Contato: rodrigo\_rabuske@hotmail.com.

<sup>2</sup>Bacharel em Filosofia pela Faculdade Nossa Senhora Imaculada Conceição, após, Bacharel em Economia pela Universidade de Santa Cruz do Sul, com Pós Graduação em Gestão Emepresarial e atualmente labora na Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Suleis, e-mail: guido@camarasantacruz.rs.gov.br.

Nesse provir, algumas organizações não governamentais (ONGs) têm se aventurado na busca de indicadores de desempenho dos poderes políticos, a exemplo do Movimento Voto Consciente, Congresso em Foco e Transparência Brasil. São iniciativas elogiáveis pelo caráter informativo e de orientação política. Não obstante, é recente os estudos que objetivam compreender o que efetivamente fazem e o que esperar dos parlamentos. Não é costume fazer avaliações dos órgãos públicos como se faz com empresas do setor privado, por esse motivo, avaliar o papel do Poder Legislativo é um dos mais estimulantes temas na área de estudos legislativos (HUBER, MCCARTHY, 2006; YEUNG, DANTAS, LAZZARINI, 2013).

## **OBJETIVO**

Este estudo objetivou investigar quais as proposições legislativas da Câmara Municipal de Santa Cruz do Sul, foram vistas com maior primazia nos últimos 25 anos.

## **CONTEXTO TEÓRICO**

### **O Poder Legislativo Municipal no Brasil**

Com a condição de ente federativo dada pela Constituição da República de 1988, o constituinte reconheceu expressamente a descentralização política, instituiu o federalismo cooperativo, e determinou ao Município delinear e gerir assuntos de interesse local, pois, dentre os entes da Federação é o que se encontra mais próximo da população e em condições de atender as necessidades básicas dos cidadãos. Assim, o Município conquistou autonomia política, organizacional, normativa e administrativa, passando a receber o mesmo tratamento dado aos Poderes da União e dos Estados (SANTOS, 2015; COSTA, 2001; LÔBO, 2003).

Nos Municípios brasileiros o Poder Legislativo é representado pela Câmara Municipal, composta de Vereadores eleitos para mandatos de quatro anos, sendo seu funcionamento condicionado pela Lei Orgânica do Município e pelo Regimento Interno. Em cumprimento aos princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito, para a dinâmica, desenvolvimento do município e execução das políticas públicas, o Poder Legislativo exerce função importantíssima por ser representante do povo, cuidando da elaboração de leis que representem a vontade dos cidadãos (SILVA; LIMA, 2017; PEIXOTO, 2012).

## **A Câmara Municipal e suas funções**

A Câmara Municipal é organizada conforme a Lei Orgânica local, que, por sua vez, deve ter como base a Constituição Federal e a Constituição Estadual. A Lei Orgânica Municipal pode ser compreendida como a “Constituição do município”, pois prevê as regras básicas relacionadas à estrutura do poder político local, com base nos princípios da Administração Pública; regras sobre processo legislativo; serviços públicos e regime jurídico de servidores públicos (SENADO FEDERAL, 2016).

As funções da Câmara de Vereadores são a legislativa, fiscalizadora, administrativa, judiciária e de assessoramento. A função legislativa consiste em analisar e votar os projetos. A função fiscalizadora versa em fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo (Prefeitos e Secretários). A função administrativa trata da organização de seus serviços, escolha da mesa, constituição das comissões e demais medidas para o bom funcionamento da Câmara. A função judiciária é exercida quando a Câmara processa e julga o prefeito ou o vereador. E a função de assessoramento é desempenhada pelos vereadores quando sugerem a adoção de medidas de interesse público ao prefeito (WARKEN, 2000; CGU, 2011).

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O presente estudo caracteriza-se como pesquisa documental com abordagem descritiva e quantitativa. A pesquisa documental busca “fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc” (FONSECA, 2002, p. 32).

O tipo de pesquisa utilizada nesse estudo, quanto à finalidade, é considerada descritiva, uma vez que descreve as características de uma determinada população ou fenômeno, além de possibilitar a identificação de relações entre as variáveis (GIL, 2017). A pesquisa descritiva estabelece ao investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar (TRIVIÑOS, 1987). A abordagem do problema é quantitativa, que se caracteriza pelo emprego de quantificação na coleta de dados e

no tratamento dos mesmos, desde percentual, média, às análises de regressão (RICHARDSON, 1999).

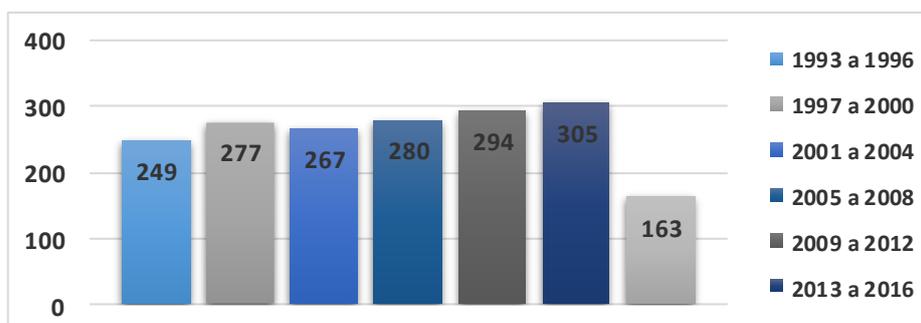
Isto posto, a fim de avaliar as proposições legislativas da Câmara Municipal de Santa Cruz do Sul nos últimos 25 anos, restaram priorizadas 10 principais proposições dos vereadores, quais sejam: projetos de lei do legislativo; projetos de lei complementar; projetos de decreto; projetos de resolução; emendas; substitutivos; pedidos de providências; requerimentos; pedidos de informações e indicações.

Nesse caso, a totalidade das matérias analisadas no período compreendido pela vigência da 11ª Legislatura (1993 a 1996) até a metade da 17ª Legislatura (2017 a 2018), atingem a monta de 23.922 proposições. Estas informações foram obtidas por meio de consultas no site oficial do Poder Legislativo, pesquisa na Cartilha da Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul (2017) e In loco através de contato pessoal com o servidor responsável Guido Warcken. Por meio da integralidade dos dados os resultados foram estruturados conforme capítulo que segue.

## RESULTADOS E ANÁLISES

A partir da tabulação das informações, constatou-se que a Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul totalizou 1.998 reuniões no período analisado, sendo que na 16ª Legislatura (2013 a 2016), auferiu 305 reuniões. Cumpre argumentar, que na metade da 17ª Legislatura (2017 a 2018), último período avaliado, restaram realizadas 163 reuniões, ou seja, a tendência é que neste mandato ocorra o maior número de reuniões desde 1993. Para melhor ilustrar o tema apresenta-se o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Reuniões realizadas



Fonte: Elaborado pelos autores

No que tange às proposições examinadas, constata-se que na 11ª Legislatura foram apresentadas 4.361 proposições, sendo que 84,66% foram indicações, pedidos de providência, emendas e requerimentos. Simultaneamente, a 12ª Legislatura registrou 4.335 matérias, compondo 81,50% dos instrumentos anteriormente destacados. Já a 13ª Legislatura consignou 3.736 proposições, dentre elas, 81,72% foram indicações, pedidos de informação, emendas e requerimentos. Estas expressivas proporcionalidades também foram registradas na 14ª, 15ª e 16ª Legislatura, ou seja, 79,49%, 84,18% e 92,06%, respectivamente. Por esse ângulo, nos dois anos analisados da 17ª Legislatura (2017 a 2018), foram oferecidas 3.162 proposições, versando em 88,93% de indicações, pedidos de providência, pedidos de informações e requerimentos. Para melhor elucidar, segue o Quadro 1.

Quadro 1 - Proposições dos vereadores nos últimos 25 anos

| Matéria/ano                    | 1993 a 1996 | %      | 1997 a 2000 | %      | 2001 a 2004 | %      | 2005 a 2008 | %      | 2009 a 2012 | %      | 2013 a 2016 | %      | 2017 a 2018 | %      |
|--------------------------------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|
| Projetos de Lei do Legislativo | 204         | 4,68   | 279         | 6,44   | 156         | 4,18   | 99          | 4,55   | 121         | 7,31   | 177         | 3,94   | 120         | 3,80   |
| Projetos de Lei Complementar   | 0           | 0,00   | 17          | 0,39   | 117         | 3,13   | 17          | 0,78   | 4           | 0,24   | 12          | 0,27   | 9           | 0,28   |
| Projetos de Decreto            | 46          | 1,05   | 78          | 1,80   | 36          | 0,96   | 43          | 1,98   | 39          | 2,36   | 55          | 1,22   | 23          | 0,73   |
| Projetos de Resolução          | 32          | 0,73   | 34          | 0,78   | 17          | 0,46   | 14          | 0,64   | 8           | 0,48   | 13          | 0,29   | 5           | 0,16   |
| Emendas                        | 681         | 15,62  | 924         | 21,31  | 573         | 15,34  | 504         | 23,17  | 511         | 30,86  | 616         | 13,70  | 164         | 5,19   |
| Substitutivos                  | 27          | 0,62   | 34          | 0,78   | 19          | 0,51   | 12          | 0,55   | 7           | 0,42   | 9           | 0,20   | 11          | 0,35   |
| Pedidos de Providências        | 730         | 16,74  | 687         | 15,85  | 338         | 9,05   | 261         | 12,00  | 83          | 5,01   | 91          | 2,02   | 182         | 5,76   |
| Requerimentos                  | 650         | 14,90  | 940         | 21,68  | 1179        | 31,56  | 461         | 21,20  | 487         | 29,41  | 1339        | 29,78  | 812         | 25,68  |
| Pedidos de Informações         | 360         | 8,25   | 360         | 8,30   | 576         | 15,42  | 364         | 16,74  | 192         | 11,59  | 835         | 18,57  | 341         | 10,78  |
| Indicações                     | 1631        | 37,40  | 982         | 22,65  | 725         | 19,41  | 400         | 18,39  | 204         | 12,32  | 1350        | 30,02  | 1495        | 47,28  |
| Total                          | 4361        | 100,00 | 4335        | 100,00 | 3736        | 100,00 | 2175        | 100,00 | 1656        | 100,00 | 4497        | 100,00 | 3162        | 100,00 |

Fonte: Elaborado pelos autores

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo avaliar as proposições legislativas da Câmara Municipal de Santa Cruz do Sul nos últimos 25 anos. Nesse caso, analisou-se a 11ª Legislatura (1993 a 1996) até a metade da 17ª Legislatura (2017 a 2018), onde restaram apresentadas 23.922 proposições. Os resultados obtidos constatam, que 28,37% das proposições em análise, foram indicações, 24,53% requerimentos, 16,61% emendas, 12,66% pedidos de informação e 9,91% pedidos de providência.

Logo, verifica-se que 92,08% das proposições legislativas, realizadas no período em análise, tangem a realização de indicações, requerimentos, emendas, pedidos de informação e pedidos de providência. Contudo, os projetos de lei do legislativo, projetos de lei complementar, projetos de decreto, projetos de resolução e

substitutivos, representam 7,92% das proposições avaliadas. Ressalva-se que no presente estudo foram priorizadas as 10 proposições mais rotineiras.

Nesse porvir, as indicações são vistas com maior primazia, posto que, sugerem o empenho do representante em atender as expectativas daqueles que o elegeram ou podem vir a eleger. A interposição por meio das indicações significa não só a preocupação do representante com seus representados como, também, sua capacidade de obter uma resposta efetiva do Poder Executivo.

Já os requerimentos indicam o propósito dos representantes em enviar moções, solicitar reuniões solenes e audiências públicas, etc. Por outro lado, os pedidos de providências e pedidos de informações indicam um esforço do Edil na reivindicação do cumprimento de afazeres e na fiscalização das ações exercidas pelo Governo Municipal.

Não obstante, a inferioridade de projetos de lei do legislativo, projetos de lei complementar, projetos de decreto, projetos de resolução e substitutivos, pode ser justificada na medida em que o vereador não pode propor leis que criem despesas para o Município ou que interfiram na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, sob aparo de inconstitucionalidade.

De tal modo, os resultados e discussões apresentadas neste estudo são apenas uma parte do que pode ser explorado sobre o tema. A título de sugestão para estudos futuros, recomenda-se a avaliação de indicadores com intuito de medir o desempenho político-funcional do parlamento.

## REFERÊNCIAS

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais**. 2011. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/cartilhavereadores>. Acesso em 14 maio. 2019.

COSTA, José Rubens. **Manual do prefeito e do vereador**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ESTADÃO. **Quem são os vereadores brasileiros**. 2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/quem-sao-os-veredores-brasileiros/> Acesso 31 maio 2019.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.  
GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HUBER, J. D. & MCCARTY, C. R. (2006). **Bureaucratic Capacity and legislative performance in: ADLER & LAPINSKI, Macropolitics of Congress.** Princeton University Press, pp. 50-78.

LOBO, Edilene. **Julgamento de prefeitos e vereadores.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

PEIXOTO, Doris. **O Legislativo que queremos ter.** Interlegis Brasil em Revista, 2012. Disponível em <[www.interlegis.leg.br](http://www.interlegis.leg.br)>. Acesso em 08 jan. 2015.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Flávio Geraldo Vieira dos Santos. **O poder legislativo local como imperativo de controle, participação e de legitimidade democrática.** Dissertação de mestrado do programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2015.

SENADO FEDERAL. **O poder legislativo municipal no Brasil: papel institucional, desafios e perspectivas.** Brasília: Senado Federal, 2016.

SILVA, Samira Souza; LIMA, Eduardo Martins de. **Os limites do poder legislativo para atuar sobre políticas públicas.** Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas | e-ISSN: 2525-9881 | Brasília | v. 3 | n. 1 | p. 101 –118 | Jan/Jun. 2017.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

WARKEN, Guido. **A Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul e sua estrutura organizacional.** Monografia apresentada à Coordenação do Curso Pós-Graduação da UNISC, Santa Cruz do Sul, 2000.

YEUNG, Luciana; DANTAS Humberto; LAZZARINI Sérgio. **Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo.** Insper Working Paper WPE: 306/2013.