



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 57

227

julho a setembro de 2020

SENADO FEDERAL



Medindo o desempenho do Poder Legislativo

O que esperar das Câmaras Municipais?

SIRLENE NUNES ARÊDES
STANLEY PLÁCIDO DA ROSA SILVA

Resumo: Este trabalho propõe uma reflexão crítica dos critérios usados na avaliação de desempenho das Câmaras Municipais. Para isso, aborda os principais deveres que incumbem ao Poder Legislativo municipal: legislar, fiscalizar, administrar e incrementar a participação popular. Constatou-se que, em razão das profundas alterações nas relações entre os Poderes Legislativo e Executivo municipais, as Câmaras têm uma esfera de atuação legislativa e repressiva mais estreita do que normalmente defende a teoria. Como decorrência desse contexto, discute-se a aplicação às Câmaras Municipais dos tradicionais indicadores de desempenho do Poder Legislativo. Este trabalho derivou de pesquisa primordialmente explicativa. Quanto à natureza das variáveis, a pesquisa que o fundamentou foi quantitativa e, para a coleta de dados primários e secundários, utilizou-se a estratégia documental. Pode-se afirmar que a hipótese de trabalho foi confirmada, na medida em que se constatou a necessidade de se buscarem novos indicadores para avaliar dimensões não exploradas pelas Câmaras Municipais.

Palavras-chave: Avaliação de desempenho. Câmara Municipal. Comportamento político. Controle do Executivo. Poder Legislativo.

Measuring Legislative Branch performance: what to expect from City Councils?

Abstract: This paper proposes a critical reflection on the criteria used in the performance evaluation of the City Councils; therefore, it addresses the main duties incumbent upon the municipal Legislative Branch: to legislate, supervise, manage and increase popular participation. Due to the profound changes in the relationship between the municipal Legislative and Executive Branches, it was found that the City Councils have a narrower legislative and repressive scope of action than normally defended

Recebido em 24/3/20
Aprovado em 26/5/20

theoretically. Because of that context, the application of the traditional performance indicators of the Legislative Branch to the municipal councils is discussed. This paper derived from primarily explanatory research and, regarding the nature of the variables, the research that supported it was quantitative and the collection of primary and secondary data used the documentary strategy. One can say that the working hypothesis was confirmed, to the extent that the need to look for new indicators to evaluate dimensions not explored in the city councils was identified.

Keywords: Performance evaluation. City Council. Political behavior. Executive oversight. Legislative Branch.

1 Introdução

Nas democracias modernas, houve profunda alteração das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. Se antes o protagonismo das ações residia no Poder Executivo, é cada vez maior o movimento em sentido diferente, garantindo à “Casa das Leis” papel relevante na definição da agenda das políticas públicas estatais. No Brasil, no entanto, com os Municípios ocorreu o inverso, a despeito da rara autonomia advinda do *status* de ente federado (BRANDT, 2010) concedido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2019]). Na esfera municipal, os poderes institucionais conferidos ao prefeito na definição da agenda política diminuíram drasticamente a capacidade propositiva de suas respectivas casas legislativas, tendo o vereador pouca margem de manobra numa relação frágil do ponto de vista de fiscalização, formulação da agenda e mesmo em termos de resultados eleitorais futuros em sua relação com o Poder Executivo (RAUPP; PINHO, 2013, p. 772).

Na esteira da ampliação de mecanismos de *accountability* e controle social em relação à atuação do Poder Legislativo, têm sido feitos esforços no sentido de averiguar o desempenho dos parlamentares em seus mandatos eletivos. Não obstante, ainda que representem contribuições importantes nesse sentido, as iniciativas tendem a não contemplar as particularidades do “poder local”. Por isso, julgamos frágeis as análises de desempenho do legislativo municipal realizadas exclusivamente com o uso da taxa de dominância ou da taxa de sucesso de leis, ou com a mensuração da atividade legislativa. Esses critérios têm sido objeto de diversas críticas, uma vez que não consideram a distribuição desigual de poder entre os atores envolvidos no processo legislativo, analisam de forma fragmentada as instituições e,

ainda, pressupõem a existência de uma agenda própria do Poder Legislativo. Assim, na análise das Câmaras Municipais é necessário considerar outras variáveis, como a participação de outros atores sociais na construção de leis, as relações de cooperação entre os Poderes, a transparência e a permeabilidade à opinião pública, bem como a estratégia da atuação parlamentar.

Este trabalho decorre de pesquisa explicativa. Quanto à natureza das variáveis, ela foi quantitativa e, para a coleta de dados primários e secundários, foi utilizada a estratégia documental. A hipótese de trabalho foi confirmada, uma vez que se constatou a necessidade de se encontrarem novos indicadores para avaliar dimensões não exploradas de atuação das Câmaras Municipais.

O texto inicia-se com a apresentação do conceito, do conteúdo e dos principais deveres referentes às funções institucionais das Câmaras Municipais. São ainda expostos os principais problemas enfrentados por elas quanto à efetivação de seus poderes legais e as diferenças institucionais entre os órgãos legislativos locais e o Congresso Nacional, apontando-se ainda a forma como essas diferenças impactam a avaliação que recebem. Em seguida, são analisados os principais índices propostos para a mensuração das atividades do Poder Legislativo municipal e apresentadas as críticas que recaem sobre eles.

Espera-se que este estudo forneça as bases para a construção de indicadores de desempenho que considerem aspectos formais e empíricos de cada um dos deveres constitucionais atribuídos às Câmaras Municipais.

2 Os deveres institucionais do Poder Legislativo municipal

A separação de funções é um dos pilares do Estado de Direito. Segundo a teoria tra-

dicional, o Estado realiza seus fins por meio de três funções – legislativa, administrativa e jurisdicional –, cujo exercício é atribuído a órgãos estatais autônomos e independentes entre si (SILVA, 2011, p. 108). A doutrina aponta que as funções administrativa e jurisdicional têm por escopo a *realização do direito*, ao passo que a *função legislativa* produz o Direito, pois consiste na *edição de normas gerais, abstratas, obrigatórias e inovadoras da ordem jurídica* (FAGUNDES, 2006, p. 3).

A CRFB atribuiu a função legislativa precipuamente a órgãos do Poder Legislativo: Congresso Nacional, na esfera federal, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal; Assembleias Legislativas, nos estados; e Câmaras, no âmbito municipal. A mesma Constituição incumbiu da função jurisdicional (ou judicial) os órgãos do Poder Judiciário federal e estadual; e nomeou como *Presidência, Governadoria e Prefeitura* – nas esferas federal, estadual e municipal, respectivamente – os órgãos do Poder Executivo incumbidos do exercício da função administrativa.

Nas hipóteses em que executa atividade que lhe é atribuída predominantemente, o órgão exerce sua função típica. No entanto, além dessas, os órgãos do Legislativo, Judiciário e Executivo realizam funções atribuídas aos demais na medida necessária à sua autonomia e na forma determinada pela CRFB, instituindo-se com esse exercício o sistema de freios e contrapesos (LENZA, 2011, p. 434).

Nesse contexto, para se analisar o desempenho das Câmaras Municipais, é necessário inicialmente conhecer suas atribuições e os seus deveres legais e constitucionais, para determinar os aspectos mensuráveis com base no objetivo de cada atividade. Consoante as normas constitucionais, compete às Câmaras Municipais: a elaboração de leis (função legislativa); o controle da atividade do Poder Executivo (função

controladora); o exercício de atividades administrativas de autogestão (função administrativa). Há ainda o dever constitucional de responder às demandas populares e garantir a participação popular em todas as atividades do órgão (função democrática).

2.1 Legislar

Silva (2011, p. 108, grifos do autor) explica que a “*função legislativa* consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas *leis*”. O termo *leis* usado pelo autor incorpora também as emendas constitucionais, os decretos legislativos e quaisquer outros atos normativos estatais que tenham as características de generalidade, abstração e inovação jurídica, cuja criação se encontra regulada pelo art. 59 da CRFB.

A responsabilidade em relação à produção de leis cabe idealmente ao Poder Legislativo. Porém, a CRFB não atribuiu a função legislativa de forma exclusiva a esse Poder, como demonstra a competência do presidente da República para a expedição de medidas provisórias ou então para iniciar com exclusividade o processo legislativo em relação a diversos temas (TORRENS, 2013, p. 192). Na esfera municipal, além dessas competências atribuídas por simetria ao prefeito, outras hipóteses de iniciativa reservada ao chefe do Executivo são estabelecidas pela jurisprudência dos tribunais de justiça, como a decisão de que normas municipais que criam despesas para o erário são de competência privativa do prefeito.¹

Todavia, outra limitação decorre da ampliação jurisprudencial do conceito de *reserva de administração*, que não mais se limita à tradicional competência do Poder Executivo para a produção de *atos materialmente administrativos* em temas que lhe são afetos, uma vez que paulatinamente, nas últimas décadas, esse conceito passou a incorporar também o exercício de *competências legislativas* (MINAS GERAIS, 2016a). Como resultado desses constrangimentos, estudos demonstram “dificuldades das câmaras municipais em produzir legislação municipal significativa” (KERBAUY, 2005, p. 339).

Apesar dessas limitações, a CRFB impõe deveres específicos às Câmaras Municipais no que diz respeito ao exercício da função legislativa: existência de comissões permanentes para a análise de projetos de leis submetidos a

¹Embora não encontre respaldo na CRFB e a jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal (STF) lhe seja contrária, esse entendimento é recorrente na jurisprudência dos tribunais de justiça e mesmo em decisões singulares de ministros do STF (MINAS GERAIS, 2015, 2016b; BRASIL, 2017b). Ele também incorpora a variante jurisprudencial segundo a qual são inconstitucionais as leis municipais que criam despesas sem que exista dotação orçamentária capaz de garantir sua execução (BRASIL, 2005).

sua apreciação (art. 58); existência de comissão permanente para a análise das leis orçamentárias (art. 166, § 1º); cumprimento de prazos para a análise e a aprovação de determinadas normas (leis orçamentárias); obrigatoriedade de manifestar-se sobre os vetos (art. 66, §§ 4º e 6º); dever de elaborar seus regimentos internos (art. 58).

Assim, o produto final da atividade legislativa no âmbito municipal é precedido de outras atividades e do estabelecimento de uma organização, cuja existência influencia sua qualidade e a resposta social que o ato legislativo produz, resultado de peculiaridades advindas de escolhas internas de cada localidade, fruto de condições políticas, históricas e de trajetórias distintas entre si (INÁCIO; MENEGUIN, 2014, p. 8).

Nesse sentido, mensurar apenas o quantitativo produzido ou mesmo a prevalência em relação ao Executivo esvazia o funcionamento das Câmaras Municipais e deixa de avaliar a qualidade do produto entregue à população. Assim, é necessário que a averiguação do seu desempenho não se limite ao aspecto quantitativo, mas inclua o viés qualitativo dessa produção e o cumprimento dos deveres constitucionais auxiliares à função legislativa, visto que impactam a qualidade das atividades desenvolvidas.

2.2 Fiscalizar a atuação do Poder Executivo

O controle da atividade pública é dever a ser exercido pelos três Poderes do Estado; e, devido à sua importância, as modernas Constituições criaram órgãos autônomos para essa finalidade e ampliaram os mecanismos de controle popular. Nesse contexto, a CRFB² impõe às Câmaras Municipais o dever de fiscalizar o Município, especialmente a atividade administrativa do Poder Executivo.

A função fiscalizadora exercida pela Câmara deve ser organizada e regulada na Lei Orgânica do Município (art. 29, XI, CRFB) em simetria com os poderes fiscalizatórios concedidos pela CRFB aos órgãos legislativos federais.³ Entretanto, os mecanismos de controle previstos na

²“Art. 31. A fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” (BRASIL, [2019]).

³São normas da CRFB que regulam a fiscalização da atividade do Executivo pelo Congresso Nacional e devem estar contidas nas Leis Orgânicas: a possibilidade de sustar atos e contratos do Poder Executivo (art. 49, V); o poder de convocar autoridade ou pessoa para depor, bem como ministros, e requerer informações da administração do Executivo (art. 50); o dever de receber petições, queixas e representações de quaisquer pessoas (art. 58, § 2º, IV); a prévia aprovação para que determinados atos administrativos do presidente da República sejam praticados ou tenham eficácia (art. 49, I, XII, XIII, XVI e XVII); a possibilidade de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito para apurar fato referente à atuação administrativa (art. 58, § 3º); a competência para julgamento das contas do Poder Executivo (art. 49, IX); e o poder de suspender ou destituir o presidente ou seus ministros quando cometerem crimes de responsabilidade (art. 85 c/c Lei nº 1.079/1950).

Constituição para o Congresso Nacional em relação ao presidente da República não são sempre aplicáveis à esfera municipal, nem mesmo têm a mesma abrangência observada nas esferas federal e estadual.

Desse modo, um dos principais poderes atribuídos ao Congresso Nacional, o de promover o impedimento de ministros, não goza da mesma amplitude na esfera municipal. A ausência de norma federal que estabeleça para os secretários municipais o crime de responsabilidade e o processo de julgamento⁴ impede que as Câmaras Municipais os julguem por atos dessa natureza. Ocorre que, segundo a jurisprudência do STF, “a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União” (BRASIL, 2020b, p. 44).⁵ Logo, como os próprios Municípios não podem regular o tema, a prerrogativa de convocar secretários municipais para prestar informações não existe de fato na esfera municipal, pois não há sanções para o seu não comparecimento ou a sua recusa a fornecer informações solicitadas pelas Câmaras.

Outra restrição ao seu poder punitivo diz respeito à prerrogativa de julgamento do impedimento dos prefeitos. Nesse caso, dúvidas quanto à legislação aplicável e à interferência do Poder Judiciário nos procedimentos instaurados dificultam o exercício dessa função pelas Câmaras Municipais. Não se questiona a competência do

Poder Judiciário para proteger direitos; contudo, a interpretação dos poderes das Câmaras não lhes garante poderes simétricos aos reconhecidos pelo STF ao Congresso Nacional, tendo como efeito a diminuição do controle repressivo que lhes compete.

Isso não significa que esses órgãos não possam exercer a função controladora, e sim que a análise da qualidade do exercício dessa função não deve focar o aspecto punitivo, mas valorizar o uso de mecanismos preventivos de fiscalização.

2.3 Exercer funções administrativas

A doutrina aponta que a função administrativa se caracteriza especialmente por aplicar as normas legais com a finalidade de criar, modificar, declarar ou extinguir direitos e praticar atos materiais. Mello (2013, p. 36, grifos do autor) caracteriza a função administrativa nos seguintes termos:

Função administrativa é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo poder judiciário.

Devido à sua amplitude, as atividades que a compõem podem ser classificadas em dois grupos, conforme seu escopo: atividades administrativas exercidas como meio e atividades administrativas executadas como fim. Como fim, a função administrativa é precipuamente atribuída ao Poder Executivo, a quem compete sobretudo prestar serviços públicos, executar atividades de fomento, fiscalizar e sancionar no exercício do poder de polícia, além de intervir na

⁴ A Lei nº 1.079/1950 (BRASIL, [2000]) regulamenta os crimes de responsabilidade e o processo de julgamento aplicáveis aos ministros e secretários estaduais. Seu art. 13 dispõe que caracteriza crime de responsabilidade dos ministros deixar de comparecer, injustificadamente, ao Congresso, quando convocado; ou ainda não prestar ao Congresso informações que lhes forem solicitadas.

⁵ Cabe observar que, não bastasse a chamada “hipertrofia” legislativa em prol da centralização presente na CRFB, há a tendência ao deslocamento para a União da competência de matérias compreendidas como passíveis de serem legisladas pelo ente municipal (e estadual, por vezes) na trajetória recente do federalismo tripartite (ARAÚJO; LEITE, 2015).

propriedade privada e no domínio econômico (DI PIETRO, 2014, p. 55). Por sua vez, em sua compreensão como meio, incorpora atividades de gestão de bens e pessoas que a CRFB atribui a cada um dos Poderes da República com a finalidade de garantir sua autonomia e independência. Nas Câmaras Municipais, a função administrativa abrange a gerência e o uso das verbas públicas que lhes são destinadas, especialmente no que se relaciona às compras realizadas para seu custeio, aos investimentos e conservação dos bens sob sua guarda e à gerência de seu pessoal.

Em relação a essa gama de atribuições, em geral seus deveres não diferem dos exigidos dos demais órgãos públicos. Assim, suas compras estão sujeitas a procedimento licitatório e demais previsões legais; a contratação de pessoal permanente deve decorrer de concurso público; a fixação da remuneração de seus servidores somente pode ser estipulada em lei; a exoneração de seus servidores estáveis deve ser precedida de processo administrativo; e devem ser respeitados os limites financeiros estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) (BRASIL, [2020a]) e pelas demais normas de contabilidade pública.

Propõe-se que a gestão dos bens e pessoas vinculadas às Câmaras Municipais atenda à legislação e apresente estrutura autônoma para que seja considerada como indicativo de seu desempenho, na medida em que a gestão de sua estrutura impacta o exercício de suas atividades finalísticas.

2.4 Garantir a participação popular

A participação popular não é função do Estado, entendida no sentido clássico de meios usados para atingimento dos fins estatais. Todavia, a CRFB atribui aos órgãos públicos o dever de garantir essa participação na produção direta de seus atos e como mecanismo de controle de sua atuação. Logo, no Estado de Direito as atividades relacionadas às funções de legislar, administrar e controlar devem ser exercidas pelos agentes públicos para atender a esse pressuposto. Trata-se, pois, da forma como se exercem as atividades legislativas, controladoras e administrativas, cujo pressuposto essencial é a transparência.

Como a CRFB estabeleceu o dever de os órgãos públicos garantirem a participação popular, o cumprimento dessa obrigação deve inserir-se no sistema de indicadores a ser criado. Neste estudo, denomina-se *permeabilidade democrática* a capacidade de as Câmaras Municipais implantarem mecanismos que garantam a participação popular em suas atividades.

Deve-se registrar que, embora seja um dever geral, há obrigações específicas estipuladas para os Municípios quanto à participação popular: garantir a cooperação de associações no planejamento municipal (art. 29, XII); prever a iniciativa popular mediante participação de pelo

menos 5% do eleitorado (art. 14, III, c/c art. 29, XIII); realizar plebiscito e referendo (art. 14, I e II); prestar contas de valores sob sua guarda; e publicar balancetes nos prazos previstos em lei (arts. 30, III, e 31, § 3º), inclusive mediante publicação anual dos valores da remuneração de seus agentes (art. 39, § 6º) (BRASIL, [2019]). Além disso, a CRFB atribuiu ao Congresso Nacional a competência para realizar audiências públicas (art. 58, II); receber petições, reclamações, representações ou queixas contra atos e omissões das autoridades públicas (art. 58, IV); solicitar depoimento dos cidadãos (art. 58, V) – competências também exequíveis pelas Câmaras Municipais.

Além desses deveres constitucionais referentes às atividades legislativa e fiscalizadora, no exercício da função administrativa, elas devem dar publicidade em geral a seus atos, e sua publicidade oficial deve estar vinculada ao interesse público (art. 37, § 1º). A legislação vigente ainda acrescenta novos deveres aos órgãos públicos, destacando-se as obrigações criadas pela Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) e pela Lei de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos (BRASIL, 2017a), além da obrigação de participação popular em normas ambientais, licitatórias e urbanísticas.

Compreendidos os conteúdos básicos de cada um dos principais deveres das Câmaras Municipais, procede-se à análise de critérios para mensurá-los a fim de subsidiar a criação de indicadores atrelados ao cumprimento desses deveres constitucionais.

3 Críticas e dificuldades no estabelecimento de indicadores para a mensuração do desempenho das Câmaras Municipais

A busca de indicadores que permitam estipular diagnósticos, medir desempenho e comparar resultados é justificada, pois, sob “uma perspectiva programática, o Indicador Social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas” (JANNUZZI, 2003, p. 15). Com essas finalidades, diversos estudiosos apresentaram índices de avaliação de desempenho para o Poder Legislativo, destacando-se o Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL), desenvolvido por García Montero com o objetivo de avaliar os parlamentos latino-americanos (MOISÉS; SIMONI JÚNIOR, 2014, p. 17), e o Índice Legislativo Consolidado (ILC), desenvolvido por Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) para a Câmara Municipal de São Paulo.

O ILC aborda quatro funções do órgão: (a) função promotora, consistente no exercício da função legislativa por iniciativa própria;

(b) função cooperadora, constituída por ações de cooperação em projetos do Executivo; (c) função fiscalizatória; e (d) função transparente. Ao lado desses critérios, em indicador autônomo analisou-se a função administrativa.

Os autores mensuraram a função promotora mediante os seguintes índices: “aprovação dos projetos de alto impacto advindos do Poder Legislativo; aprovação de projetos emendados advindos do Poder Executivo; execução de emendas ao orçamento; atividade das comissões permanentes” (YEUNG; DANTAS; LAZZARINI, 2013, p. 10-11). Em relação à função cooperadora, foram usados como critérios: “aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo; aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas; aprovação de pedidos de urgência; aprovação de projetos abaixo da média de velocidade de tramitação”. Para analisar a função fiscalizadora, utilizou-se de: “solicitação de informações ao Poder Executivo; convites a membros do Poder Executivo; CPIs instaladas; atendimento a pedidos de auditoria ao Tribunal de Contas”. Por fim, a função legislativa foi mensurada com base na “aprovação dos projetos advindos da sociedade; audiências públicas realizadas; volume de informações disponibilizadas no site; eventos abertos ao público” (YEUNG; DANTAS; LAZZARINI, 2013, p. 10-11).

Nesse mesmo contexto, os principais indicadores de desempenho do Poder Legislativo são a taxa de dominância, a taxa de sucesso de leis e a quantidade da produção da atividade legislativa.⁶ Contudo, em virtude de os poderes institucionais conferidos ao prefeito na definição da agenda política diminuir a capacidade propositiva das Câmaras (BARBOSA, 2015, p. 89), rejeita-se que a mensuração do desempenho das Câmaras Municipais decorra primordialmente de resultados obtidos por esses indicadores.

Em relação à taxa de dominância, nota-se que seus resultados são diferenciados na esfera municipal quando comparados aos âmbitos federal e estadual: nestes, via de regra, prevalecem os projetos oriundos do Executivo, ao passo que nos Municípios os resultados demonstram dominância das Câmaras na propositura de leis. Essa diversidade decorre especialmente da prática de certos atos concretos por meio da lei; isto é, a função legislativa exerce-se por meio de atos abstratos e gerais, embora nem todos os atos denominados *leis* tenham essas características. Na esfera municipal, a denominação de espaços públicos e a concessão de honrarias a

⁶ Assim podem ser descritas as taxas de sucesso e dominância, segundo Limongi (2006, p. 21): a taxa de sucesso seria “a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder”; e a taxa de dominância, por sua vez, “a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período”. Quanto à produção legislativa, ela é obtida com base na proporção entre as proposições apresentadas e as aprovadas (INÁCIO; MENEGUIN, 2014, p. 7).

pessoas físicas e jurídicas são atos com conteúdos concretos veiculados mediante leis.

Desse modo, a aplicação dessa taxa na esfera municipal deve ser feita com fórmula diversa da usada nas instâncias federais e estaduais, pois é necessário excluir as leis com esses conteúdos, que, embora socialmente importantes, não se caracterizam como exercício da função legislativa. Essas normas, juntamente com as que instituem datas comemorativas, são consideradas *leis de baixo impacto*, nomenclatura desenvolvida por Yeung, Dantas e Lazzarini (2013), usada neste trabalho para diferenciá-las das demais leis, denominadas *leis de alto impacto*.

Em relação à mensuração da atividade legislativa, Inácio e Meneguim (2014, p. 8) sustentam que se trata de processo frágil que não capta a “dinâmica de exercício da influência dos legisladores ao longo da cadeia decisória que o processo legislativo envolve”. Segundo esses autores, “é recorrente que a pauta de avaliação do Legislativo tenha uma visão dual do desempenho, centrada na atuação [proativa] ou reativa dessa organização na produção legal” (INÁCIO; MENEGUIM, 2014, p. 9).

No mesmo sentido, Diniz (2005, p. 334) aponta que o “legislativo é avaliado basicamente em duas únicas dimensões: se seus membros apóiam [*sic*] ou não as ações do presidente; ou se os interesses localizados representados pelos congressistas predominam sobre os nacionais”. De fato, os estudos sobre o Poder Legislativo enfocam o *poder de agenda negativo*, que se refere “à capacidade de impedir que uma proposição seja considerada”, e o *poder de agenda positivo*, que diz respeito à “capacidade de colocar uma matéria na agenda e definir os procedimentos a partir dos quais ela será apreciada” (INÁCIO; MENEGUIM, 2014, p. 9). Com fundamento nessa classificação, há a tendência de se considerar o desempenho das Câmaras Municipais somente sob o aspecto de seu poder de avanço

ou travamento dos projetos de leis. Os autores também criticam severamente essa forma de avaliar o Poder Legislativo, já que tal mensuração não considera a nova dinâmica das relações entre os Poderes:

A importância desta métrica, tanto nos meios acadêmicos como nos jornalísticos, não pode ser dissociada da atuação ostensiva de outros atores institucionais na produção legal. Em diversas democracias, a expansão das ações governamentais e do aparato estatal dilatou a agenda legislativa do executivo e, paulatinamente, dotou este Poder de recursos estratégicos para aprová-la [...]. Além das prerrogativas institucionais, as vantagens informacionais do Executivo e das burocracias alteraram profundamente as condições de influência deste Poder no processo legislativo. A construção de metodologias focadas no “sucesso legislativo” de cada Poder na aprovação de suas agendas sinaliza para o fortalecimento institucional do executivo, redirecionando a avaliação do desempenho do legislativo nos mesmos termos. Esta abordagem de desempenho, focada na produtividade, tem limites claros quando se trata de lidar com as consequências substantivas das mudanças destacadas acima. Mais importante do que medir como esse novo cenário tem afetado o sucesso de cada agente na produção legal, cabe avaliar como essas mudanças redefinem as condições de exercício da influência política na arena legislativa (INÁCIO; MENEGUIM, 2014, p. 6).

De fato, analisar somente a taxa de dominância ou mensurar a atividade legislativa pressupõe que o prefeito e a Câmara tenham poderes igualmente distribuídos ou ainda que a propositura de um projeto de lei tem sempre por objetivo sua aprovação, o que não é o caso.⁷ Por esse motivo, devem-se criar indicadores

⁷ Ao analisar as interações entre o Congresso Nacional e a Presidência da República, Diniz (2005, p. 342) demonstra que “sucesso e fracasso poderiam ser indicados não mais pelo cômputo puro e simples das proposições do Executivo

que considerem os poderes institucionais que as Câmaras Municipais efetivamente têm e que analisem o que se espera desses órgãos em termos de controle da atividade do Poder Executivo. Deve-se investir numa nova abordagem que sobreponha a qualidade da produção legislativa aos aspectos quantitativos.

Entende-se, ainda, que é essencial analisar a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. Sobre o tema, baseados nas relações estabelecidas entre esses dois Poderes, Cox e Morgenstern (2001, p. 173) classificam o desempenho dos parlamentos em quatro categorias: recalcitrantes, *workable*, paroquiais e subservientes⁸. Os legislativos que integram a categoria *workable* promovem negociações ou compromissos mútuos; em contrapartida, nos modelos paroquiais as barganhas com o Executivo “envolvem algum tipo de demanda por pagamentos laterais” (INÁCIO; MENEGUIN, 2014, p. 9). A classificação proposta por Cox e Morgenstern reconhece que as negociações entre Executivo e Legislativo são aceitáveis e necessárias, pois sua ausência impede o andamento de qualquer agenda política oriunda do Executivo (parlamentos

que foram apresentadas e aprovadas, mas pela verificação se a estratégia utilizada surtiu ou não o efeito desejado”.

⁸“In the following analysis we shall simplify matters by imagining that the president anticipates one of four legislative types and pursues a strategy that is optimal in light of such a legislature’s likely responses to his initiatives. Specifically, the president anticipates that the majority in the assembly will be either recalcitrant, workable, parochial-venal, or subservient. Recalcitrant majorities (very low percentages of members supporting the president) will reject essentially all the proposals the president really wants. Subservient majorities (very high percentages of members thoroughly beholden to the president) will accept essentially any proposal the president makes. Between these extremes of support the president can face two types of more manageable majorities, one that demands a seat at the policy table (workable) and another that is willing to concede policy issues in exchange for access to pork or other resources (parochial-venal). Depending on which sort of assembly the president anticipates, he will undertake different strategies and use different institutional powers to implement the strategies. That is, strategy and tactics will oscillate with legislative type” (COX; MORGENSTERN, 2001, p. 173).

recalcitrantes) ou levam à total submissão do Legislativo (parlamentos subservientes).⁹

Com fundamento na tipologia proposta por esses autores, reconhecem-se dois tipos de negociação entre a Câmara e o prefeito: uma que garante a participação da Câmara na agenda política e outra que troca favores na administração vinculados a parlamentares, e não à instituição. O primeiro tipo amplia a participação das Câmaras Municipais no debate político, ao passo que o segundo estabelece a subserviência dos vereadores, de forma que um índice deve ser capaz de mensurar os ganhos políticos institucionais ou sociais decorrentes das negociações estabelecidas entre os Poderes.

A fragmentação dos aspectos escolhidos também é objeto de crítica nos índices existentes, pois a avaliação recai sobre a produção ou a estrutura legislativa e, por vezes, sobre seus resultados. Um exemplo dessa fragmentação são as avaliações que se concentram “na capacidade da instituição, assumida como ator unitário, de perseguir e aprovar a sua agenda legislativa” (INÁCIO; MENEGUIN, 2014, p. 7).

Ocorre que as Câmaras Municipais, no exercício da função legislativa, não têm pauta unitária que possa ser chamada de *agenda legislativa*: não há uniformidade em sua composição e na atuação de seus integrantes. É difícil reconhecer uma agenda legislativa a ser implementada, já que cada vereador sustenta seu mandato em pautas e eleitorados diferentes (e, até mesmo, com interesses contraditórios) dos de outros vereadores. Ademais, as Câmaras somente podem manifestar-se sobre alguns temas após a propositura do projeto de lei pelo prefeito. Nesse cenário, superada a questão da limitação da iniciativa de seus membros, para aprovar

⁹No que se refere à relação entre o Congresso Nacional e a Presidência, Limongi (2006, p. 17) reforça a compreensão da necessidade de o Executivo formar coalizões.

determinado projeto ou emenda a um projeto proposto pelo prefeito, um vereador deve convencer seus pares sobre o acerto da proposição. Embora existam temas que gozem de ampla aceitação, muitas propostas não superam sequer o debate entre os próprios vereadores.

Acrescente-se que, mesmo após a aprovação de determinada pauta de origem parlamentar, sua validade e implementação dependem de outros atores. Assim, superadas as questões internas e aprovada a lei, o prefeito pode vetá-la; e, caso o veto seja derrubado em reunião plenária – o que exige quórum ainda maior que para aprovar pauta que contrarie a do chefe do Executivo –, o Poder Judiciário pode ser chamado pelo prefeito para negar validade à norma expedida. E, caso sejam superados todos esses obstáculos, a implementação da norma por vezes ficará a depender de ações do prefeito, tais como inserção de verbas em valores suficientes no orçamento, estabelecimento de estrutura administrativa necessária à sua execução, entre outras. Conforme expõe Kerbauy (2005, p. 360),

[a] constituição da maioria absoluta, por exemplo, exige uma mobilização de apoios difíceis a cada votação, quer pelo executivo, quer pelo legislativo, dada a fragmentação dos interesses partidários e políticos que caracterizam os legislativos locais. Outro elemento que pode interferir neste processo é o poder de veto do chefe do executivo, que lhe permite barrar, total ou parcialmente, um projeto aprovado pelo legislativo.

Por conseguinte, a análise da produção legislativa deve considerar a distribuição de forças entre os diversos atores envolvidos no processo, não se podendo sequer supor igualdade entre eles, uma vez que a CRFB e a legislação lhes atribuem competências e poderes diversos. Ademais, mesmo entre os parlamentares não há equivalência de forças em razão de influência partidária, de cargos que ocupam na administração das Câmaras ou nas comissões que integram ou presidem.

Assim, considerando-se as atribuições e competências do prefeito e a desejável cooperação entre os órgãos do Município, deve-se constituir um padrão nas negociações entre esses órgãos. Com efeito, criticam-se os índices que mensuram apenas a fiscalização repressiva exercida pelas câmaras em relação à atividade do prefeito. Defende-se que a mensuração do exercício da função fiscalizadora abandone a priorização de processos punitivos – *v.g.* número de CPIs, de processos de impedimento, de convocações de secretários ou de pedidos de informações a esses – e que se aborde o viés cooperativo, especialmente o aspecto preventivo da função fiscalizadora.

A Câmara Municipal submissa ao prefeito não cumpre sua função institucional, uma vez que os vereadores devem exercer a função de ouvidores do povo, capazes de defender interesses da população diante do

Executivo. É necessário, contudo, que essa fiscalização colaborativa seja institucionalizada e não fique na dependência de relações pessoais dos cidadãos com os vereadores ou destes com o prefeito, pois, na medida em que o acesso ao vereador depende de relações pessoais, a instituição atua de forma localista ou classista, impedindo que todos tenham acesso à representação popular (SILVA, 2012, p. 208).

Logo, a cooperação não pode assumir a feição de troca pessoal de favores entre os membros dos Poderes. Deve-se averiguar, diante da ausência de efetivos poderes punitivos, se as Câmaras exercem por outros meios – no caso, mediante colaboração – a fiscalização ou se, por alguma forma diversa, influencia a atuação do Poder Executivo relativamente à legalidade ou mesmo ao mérito de seus atos.

No que se refere à função administrativa, as críticas aos indicadores recaem sobre a preponderância dos aspectos financeiros ou do número e do regime dos servidores da instituição.¹⁰ Esse tipo de análise desconsidera que a função administrativa não se limita a aspectos financeiros, mas manifesta-se na manutenção de estrutura permanente essencial à independência das Câmaras e também não avalia a qualidade da função administrativa efetivamente exercida nesses órgãos.

De fato, determinada Câmara poderia ter custo por lei insignificante, sem que isso caracterizasse boa execução de sua atividade, mas simplesmente total submissão ao Executivo, se seu funcionamento dependesse da estrutura da Prefeitura. Em outro aspecto, o custo da lei poderia ser baixo devido à produção de grande número de leis, sem que isso sequer possa ser julgado positivamente – a existência de maior ou menor regulamentação pode ser considerada positiva ou negativa, a depender do viés político mais ou menos intervencionista adotado.

A manutenção de estrutura permanente é um dos “indutores de autonomia e de desenvolvimento de capacidades institucionais” do Poder Legislativo por permitir a criação de regras para a discussão das matérias, para as atividades de proposição de emendas aos projetos de leis, bem como para os processos de votação (INÁCIO; MENEGUIN, 2014, p. 10).

¹⁰ Nesse sentido, o índice administrativo, que acompanha o IPIL, é composto de quatro indicadores: “(1) Produtividade dos Funcionários Efetivos e Celetistas, (2) Produtividade dos Funcionários Ocupantes de Cargos de Livre Provisão em Comissão, (3) Custo [Administrativo] da Lei, (4) Promoção da Função de Transparência”. O primeiro indicador decorre da razão entre a soma do número total de leis aprovadas de alto impacto e do número de pedidos de informação ao Executivo pelo número de funcionários efetivos e celetistas no ano; o segundo é obtido pela razão entre a soma do número total de leis aprovadas de alto impacto e do número de pedidos de informação ao Executivo pelo número de funcionários ocupantes de cargo de livre provimento em comissão no ano; o terceiro indicador é decorrente da divisão do custo total administrativo do ano pelo número total de leis aprovadas; por fim, o indicador da função de transparência resulta da divisão do número de eventos abertos ao público pelo número base de eventos abertos ao público (YEUNG; DANTAS; LAZZARINI, 2013, p. 24-26).

Devido à rotatividade dos parlamentares, a memória da instituição é mantida fundamentalmente por sua estrutura e não por seus vereadores individualmente considerados. Propõe-se, pois, o abandono da vinculação do desempenho da função administrativa pelas Câmaras Municipais exclusivamente à eficiência, em favor de análise que considere também os aspectos de execução, economicidade e excelência no exercício dessas atividades.

Por fim, em relação à chamada função democrática, os indicadores devem ser capazes de separar a participação popular efetiva e institucional da propaganda pessoal dos agentes políticos. É necessário ainda analisar a instalação e a execução de medidas obrigatórias que garantam a participação popular, bem como a implementação de outras medidas que, não sendo obrigatórias, incrementem a sua participação na gestão pública. Assim, a participação popular deve permear o exercício das demais atividades institucionais, de forma que os indicadores da permeabilidade democrática não sejam considerados de forma isolada, mas vinculados ao dever de legislar, de fiscalizar e ao exercício da função administrativa.

4 Considerações finais

Este estudo lança bases para novas perspectivas na mensuração do desempenho das Câmaras Municipais. Para isso, foram analisados os deveres constitucionais que incumbem a esses órgãos: legislar, fiscalizar a administração municipal, exercer atividades administrativas e incrementar a participação popular.

Foram apontadas as limitações à capacidade propositiva das Câmaras Municipais decorrentes da forma como se estrutura a relação desses órgãos com o prefeito. Em razão dessas limitações, procurou-se demonstrar que a análise da função legislativa deve recair sobre a qualidade dessa produção, e não sobre seu número, da mesma forma que o desempenho da Câmara pode ser verificado pelo conteúdo das normas expedidas e pela qualidade da atuação da instituição e dos vereadores.

Em relação à fiscalização, foram questionados os indicadores que se limitam a mensurar a função punitiva das Câmaras. Defende-se que sejam substituídos por outros que mensurem a qualidade da cooperação entre os Poderes do Município. Nesse aspecto, deve-se ainda levar em conta a capacidade de manutenção de estrutura própria pelo Legislativo municipal, por se considerar esse aspecto essencial para a garantia de sua autonomia.

Por fim, quanto à participação popular, defende-se a existência de indicadores para a mensuração de mecanismos e canais institucionais que

permitam ao cidadão o acesso direto à Câmara Municipal no exercício das funções legislativa, fiscalizatória e administrativa.

Pretende-se que tais críticas e direcionamentos fundamentem a proposição de indicadores específicos em trabalhos futuros que possam auxiliar os administradores públicos na elaboração de planejamentos estratégicos relativos às Câmaras Municipais.

Sobre os autores

Sirlene Nunes Arêdes é doutora e mestra em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professora da graduação em Direito da Faculdade Milton Campos, Belo Horizonte, MG, Brasil; procuradora da Câmara Municipal de Belo Horizonte, MG, Brasil.

E-mail: sirlenearedes@gmail.com

Stanley Plácido da Rosa Silva é doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; mestre em História Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; coordenador acadêmico do Instituto do Legislativo Paulista, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: stanleyplacido@hotmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

ARÊDES, Sirlene Nunes; SILVA, Stanley Plácido da Rosa. Medindo o desempenho do Poder Legislativo: o que esperar das Câmaras Municipais? *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 57, n. 227, p. 211-228, jul./set. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril_v57_n227_p211

(APA)

Arêdes, S. N., & Silva, S. P. da R. (2020). Medindo o desempenho do Poder Legislativo: o que esperar das Câmaras Municipais? *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 57(227), 211-228. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril_v57_n227_p211

Referências

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 52, n. 207, p. 289-303, jul./set. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/207/ril_v52_n207_p289. Acesso em: 27 maio 2020.

BARBOSA, Alan Rangel. Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos projetos de leis em Salvador. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, [Rio de Janeiro], v. 4, n. 7, p. 86-115, jan./jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.12957/cesp.2015.19031>.

Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/CESP/article/view/19031>. Acesso em: 27 maio 2020.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15 de 1996. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198693>. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. *Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Recurso Extraordinário 302.803/RJ*. Recurso extraordinário. Lei nº 2.645/98 do município do Rio de Janeiro. “Ruas de Vila”. Reconhecimento como logradouro público. Representação por inconstitucionalidade em face da Constituição estadual. Ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. Art. 7º da Constituição estadual do Rio de Janeiro. Art. 2º da Constituição Federal [...]. Recorrente: Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Recorrido: Prefeito do Município do Rio de Janeiro. Relatora: Min. Ellen Gracie, 1º de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=260577>. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 823.698/SP*. Recorrente: Presidente da Câmara Municipal de Americana. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 8 de fevereiro de 2017b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311201787&ext=.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmulas vinculantes*. [Brasília, DF]: STF, 2020b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/2020SmulaVinculante1a29e31a58CompletoCapaeContedo.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, [s. l.], v. 33, n. 2, p. 171-189, Jan. 2001. DOI: <https://doi.org/10.2307/422377>. Disponível em: <http://www2.pitt.edu/~smorgens/papers/cox%20and%20morgenstern%20CP.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200004>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000200004. Acesso em: 27 maio 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAGUNDES, M. Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

INÁCIO, Magna; MENEGUIN, Fernando. Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar? *Textos para Discussão*, Brasília, DF, n. 155, p. 3-37, set. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td155/view>. Acesso em: 27 maio 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas e elaboração de estudos*. 2. ed. Campinas: Alínea, 2003.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 337-365, out. 2005. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000200003>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200003. Acesso em: 27 maio 2020.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, [São Paulo], n. 76, p. 17-41, nov. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002. Acesso em: 27 maio 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (Órgão Especial). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.14.045646-8/000*. Ação direta de inconstitucionalidade – município de Extrema – Lei nº 3.234/2014 – instituição de programa de prevenção, tratamento e reinserção social para pessoas portadoras de dependência química – inconstitucionalidade formal subjetiva – violação do princípio da separação dos Poderes [...]. Requerente: Prefeito do Município de Extrema. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Extrema. Relator: Des. Edilson Olímpio Fernandes, 25 de novembro de 2015. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. Tribunal de Justiça (Órgão Especial). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.14.079427-2/000*. Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 3.579/2014 do município de Lagoa Santa – medidas de padronização para construção de quebra-molas – projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo – matéria de natureza administrativa – vício de inconstitucionalidade formal – violação ao princípio da separação e independência entre os Poderes – pedido procedente [...]. Requerente: Prefeito do Município de Lagoa Santa. Requerida: Câmara Municipal de Lagoa Santa. Relator: Des. Edilson Olímpio Fernandes, 27 de abril de 2016a. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. Tribunal de Justiça (Órgão Especial). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.15.011975-8/000*. Ação direta de inconstitucionalidade – lei ordinária do município de Lagoa Santa/MG – matéria de iniciativa exclusiva do prefeito municipal – aumento de despesas para o erário municipal – vício formal de iniciativa – violação ao princípio da separação dos Poderes [...]. Requerente: Prefeito do Município de Lagoa Santa. Requerida: Câmara Municipal de Lagoa Santa. Relator: Des. Corrêa Camargo, 13 de abril de 2016b. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>. Acesso em: 27 maio 2020.

MOISÉS, José Álvaro; SIMONI JÚNIOR, Sérgio. Um índice para medir a força do Legislativo. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; NUPPs, 2014. p. 11-31. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ba65998b-1009-1a12-b8e4-27b1a83006e5&groupId=265553. Acesso em: 27 maio 2020.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. *Accountability* em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 770-782, out./dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.5700/rausp1120>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-21072013000400011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 maio 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 67, de 22.12.2010. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Stanley Plácido da Rosa. Política, clientelismo e comportamento legislativo: a Câmara Municipal de São Gonçalo e as “melhorias urbanas” (1977-1982). *OPISIS*, Catalão, v. 12, n. 2, p. 190-211, jul./dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.5216/o.v12i2.18306>. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/Opsis/article/view/18306>. Acesso em: 27 maio 2020.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p189. Acesso em: 27 maio 2020.

YEUNG, Luciana; DANTAS, Humberto; LAZZARINI, Sérgio. Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo. *Insper Working Paper*, [São Paulo], n. 306, p. 1-31, 2013. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/12/2013_wpe306.pdf. Acesso em: 27 maio 2020.